

**Міністерство освіти і науки України
Університет Григорія Сковороди в Переяславі**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ:
КОНЦЕПЦІЇ, ПАРАДИГМА,
РОЗВИТОК, УДОСКОНАЛЕННЯ**

Збіник наукових праць

Випуск № 1

Переяслав
2022

**Ministry of Education and Science of Ukraine
Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav**

**PUBLIC ADMINISTRATION:
CONCEPTS, PARADIGM,
DEVELOPMENT, IMPROVEMENT**

A collection of scientific papers

Issue № 1

PEREIASLAV
2022

Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення: Збірник наукових праць. № 1. Переяслав (Київська обл.). Домбровська Я.М. 2022. 177 с.

Засновник: Університет Григорія Сковороди в Переяславі

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації: серія КВ № 25092-15032Р від 14.01.2022 р.

Рекомендовано до друку Вченою радою Університету Григорія Сковороди в Переяславі протокол № 2 від 26 вересня 2022 р.

Голова редколегії:

ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі
Оксана Ігорівна

Заступник голови редколегії

КОЦУР доктор історичних наук, професор кафедри публічного управління та адміністрування, ректор Університету Григорія Сковороди в Переяславі
Віталій Вікторович

Секретар редколегії:

БУРИК доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі
Зоряна Михайлівна

Редакційна колегія:

ВОРОТІН доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України
Валерій Євгенович

ГБУР доктор наук з державного управління, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування Національного університету охорони здоров'я України імені П.Л.Шупика
Зоряна Володимирівна

ДУРМАН доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, заслужений працівник освіти України
Микола Олександрович

КАРПА доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі
Марта Іванівна

КРЮКОВ доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування в сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України
Олексій Ігорович

ПАСІЧНИК доктор наук з державного управління, доцент кафедри державної політики та врядування Національного університету «Львівська політехніка»
Василь Миколайович

ПОПРОЦЬКИЙ доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі
Олександр Павлович

СИМАК доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та економіки навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, Заслужений економіст України
Сергій Васильович

СУРАЙ доктор наук з державного управління, професор кафедри публічної політики ННІ публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Інна Геннадіївна

ЯРОВОЙ доктор наук з державного управління, професор кафедри міжнародних відносин та політичної комунікації Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»
Тихон Сергійович

Hakan GÜLERCE PhD, Professor of the Department of Sociology, Harran University, Mardin Karayolu Üzeri 18, Sanliurfa, (Turkey)

Farouq Ahmad Al Azzam Ph.D. (Law), Professor, Assistant Professor of Private Law Department, College of Law, Jadara University (Jordan)

Sandeep Kumar Gupta Ph.D. (B.H.U.), FDP (IIM, Indore), ADP (Wharton School, USA) QIP (IIT BHU), IIMT College of Engineering (India)

Public management: concepts, paradigm, development, improvement: Collection of scientific papers. № 1. Pereiaslav (Kyiv region). Dombrovska Y.M. 2022. 177 p.

Founder: Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav
Certificate of state registration of a printed media product:
KV series № 25092-15032P dated January 14, 2022

Recommended for publication by the Academic Council of Hryhorii Skovoroda University in
Pereiaslav. Protocol № 2, September 26, 2022

Head of the editorial board:

PARKHOMENKO-KUTSEVIL doctor of sciences in public administration, professor, head of the department of
Oksana Igorivna public management and administration at Hryhorii Skovoroda University in
Pereiaslav

Deputy head of the editorial board:

KOTSUR doctor of historical sciences, professor of the department of public management
Vitalii Viktorovych and administration, rector of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

Secretary of the editorial board:

BURYK doctor of sciences in public administration, professor of the department of public
Zoryana Mykhailivna management and administration of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

Editorial board:

VOROTIN doctor of sciences in public administration, professor, head of the department of
Valery Yevhenovich complex problems of state formation of the Institute of Legislation of the
Verkhovna Rada of Ukraine

GBUR doctor of sciences in public administration, professor of the Department of Health
Zoryana Volodymyrivna Care management and public administration of the P.L.Shupyk National
Healthcare University of Ukraine

DURMAN doctor of sciences in public administration, professor of the Department of public
Mykola Oleksandrovykh administration and local self-government of the Kherson National Technical
University, Honored Education Worker of Ukraine

KARPA doctor of sciences in public administration, professor of the Department of public
Marta Ivanivna management and administration at Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

KRYUKOV doctor of sciences in public administration, professor of the Department of public
Oleksiy Ihorovych administration in the field of civil protection of the National University of Civil
Protection of Ukraine

PASICHNYK doctor of sciences in public administration, associate professor of the Department
Vasyl Mykolayovych of Public Policy and Governance of the Lviv Polytechnic National University

POPROTSKIY doctor of sciences in public administration, professor of the Department of public
Oleksandr Pavlovich management and administration at Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

SIMAK doctor of sciences in public administration, professor of the Department of Public
Serhiy Vasyliovych Administration and Economics of the Educational and Scientific Institute of
Management, Economics and Nature Management of Tavrida National
V.I. Vernadsky University, Honored Economist of Ukraine

SURAY doctor of sciences in public administration, professor of the Department of Public
Inna Hennadiyivna Policy, National Institute of Public Administration and Civil Service of Taras
Shevchenko Kyiv National University

YAROVOY doctor of sciences in public administration, professor of the Department of
Tikhon Serhiyovych International Relations and Political Communication of the Open International
University of Human Development «Ukraine»

Hakan PhD, Professor of the Department of Sociology, Harran University, Mardin
GÜLERCE Karayolu Üzeri 18, Sanliurfa (Turkey)

Farouq Ph.D. (Law), Professor, Assistant Professor of Private Law Department, College
Ahmad Al Azzam of Law, Jadara University (Jordan)

Sandeep Ph.D. (B.H.U.), FDP (IIM, Indore), ADP (Wharton School, USA) QIP (IIT BHU),
Kumar Gupta IIMT College of Engineering (India)

ЗМІСТ

АЛЬ-АТТІ І.В. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	6
АЛЬВАН Амро НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ.....	17
МЮДЖАХІТ Бал НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ ТА ЗАКОРДОНОМ.....	34
ГБУР З.В., ГБУР Е.М., ЗАВАДА О.Г. ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ НА ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ.....	53
КАРПА М.І., АКІМОВ О.О. ЗМІСТ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: КОНЦЕНТРАЦІЯ ТА КОМПЕТЕНТНІСТЬ.....	71
ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ О.І. ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ.....	85
ПАСІЧНИК В.М. ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ.....	102
ПОПРОЦЬКИЙ О.П. ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАХОДІВ, У ЗВ'ЯЗКУ З ПОШИРЕННЯМ ПАНДЕМІЇ COVID-19 ЯК КРОК ДО СИСТЕМНОГО КОНТРОЛЮ В СУСПІЛЬСТВІ.....	134
СТЕЛЬМАХ А.В. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ В КАНАДІ.....	146
ЯРОВОЙ Т.С. НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	162

CONTENT

AL-ATTI I. THEORETICAL APPROACHES TO THE PROBLEM OF DEVELOPMENT OF THE MODERN MODEL OF PUBLIC GOVERNANCE.....	6
ALVAN A. REGULATORY AND LEGAL MECHANISMS FOR PROVIDING THE SYSTEM OF PUBLIC SECURITY GOVERNANCE IN UKRAINE.....	17
MUJAHIT B. REGULATORY AND LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING PUBLIC SECURITY IN UKRAINE AND ABROAD.....	34
HBUR Z., HBUR E., ZAVADA O. THE INFLUENCE OF POLITICAL PROCESSES ON STATE-BUILDING IN UKRAINE.....	53
KARPA M. AKIMOV O. THE CONTENT OF THE PUBLIC SERVICE POSITION: CONCENTRATION AND COMPETENCE.....	71
PARKHOMENKO-KUTSEVIL O. PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE SUPREME ANTI-CORRUPTION COURT OF UKRAINE.....	85
PASICHNYK V. THE PROCESS OF NATIONAL IDENTITY FORMATION IN INDEPENDENT UKRAINE.....	102
POPROTSKY O. PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF MEASURES IN CONNECTION WITH THE SPREAD OF THE COVID-19 PANDEMIC AS A STEP TOWARDS SYSTEM CONTROL IN SOCIETY.....	134
STELMAKH A. THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF LOBBYING IN CANADA.....	146
YAROVOY T. SCIENTIFIC APPROACHES TO REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF LOBBYING IN UKRAINE.....	162

УДК: 351

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-06-16>

АЛЬ-АТТІ І.В. – доктор філософії і галузі 281 «Публічне управління та адміністрування, адвокат, адвокатське об'єднання «Мірлекс»,

ORCID ID:0000-0002-6682-4200

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Систематизовані проблеми розвитку національної моделі публічного управління. Проведений аналіз дав можливість виокремити шість кластерів проблем публічного управління, зокрема: по-перше, відсутність нормативно-правового регулювання поняття «публічне управління», як єдиної системи функціонування державного управління та місцевого самоврядування, а також органів влади, державних та комунальних підприємств, установ, організацій; по-друге, відсутність системності реформування та розвитку публічного управління; по-третє, відсутність дієвого корпусу публічної служби, яка не врегульована як інституція. Саме публічна служба є основою ефективних реформ системи публічного управління; по-четверте, відсутність системного, комплексного механізму запровадження децентралізації в Україні; по-п'яте, фрагментарність реформування публічного управління, яка пов'язана з постійними змінами політичного курсу країни; по-шосте, відсутність правонаступництва та послідовності реалізації реформування в системі публічного управління. Це негативно впливає на ці реформи, які це не були повністю реалізовані, оскільки це є проблеми у забезпеченні розвитку певної галузі в даному означеному напрямку.

Ключові слова: публічне управління, система органів державної влади, публічна служба, органи місцевого самоврядування, Європейський Союз, міжнародно-правові стандарти.

AL-ATTI Irina, Ph.D. 281 Public Administration, Lawyer of GNS Privilne LLC

THEORETICAL APPROACHES TO THE PROBLEM OF DEVELOPMENT OF THE MODERN MODEL OF PUBLIC GOVERNANCE

Abstract. The article systematizes the problems of development of the national model of public administration. The analysis made it possible to identify six clusters of public administration problems, in particular: first, the lack of legal regulation of the concept of «public administration» as a single system of public administration and local government, as well as government, state and municipal enterprises organizations; secondly, the lack of systematic reform and development of public administration; third, the lack of an effective public service body that is not regulated as an institution. It is the public service that is the basis for effective reforms of the public administration system; fourth, the lack of a systematic, comprehensive mechanism for the introduction of decentralization in Ukraine; fifth, the fragmentary nature of public administration reform, which is associated with constant changes in the country's political course; sixth, the lack of succession and consistency in the implementation of reforms in the public administration system. This negatively affects the reforms, which have not been fully implemented, as these are problems in ensuring the development of a particular industry in this area.

Key words: public administration, system of public authorities, public service, local self-government bodies, European Union, international legal standards.

Постановка проблеми. Сьогодні багато уваги науковців акцентується на необхідності зміни моделі вітчизняного публічного управління. Україна обрала європейський вектор розвитку у всіх сферах життя. Однак, європейська цивілізаційна модель управління - це досить складний соціальний, демократичний та правовий перехід до політично

організованого, відповідального громадянського суспільства нової якості, в якому є досить високий рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод.

Наразі в Україні основна можливість взаємного обміну досвідом у сфері публічного управління здійснюється за допомогою міжнародної співпраці. Тому саме на підставі аналізу як зарубіжних, так й вітчизняних наукових досліджень, можна розробити, спроектувати, визначити головні етапи розвитку публічного управління в Україні із врахуванням головних та важливих міжнародно-правових норм, традицій та принципів.

Наявна в Україні модель управління справляється із сучасними викликами й тенденціями суспільного розвитку не найкращим чином, та актуалізує невідкладність пошуку і забезпечення становлення нової моделі, яка б прискорила позитивні очікувані зміни в суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми системи публічного управління в Україні, сучасних аспектів розвитку публічного управління, інноваційних моделей публічного управління аналізують багато вчених, у тому числі: О. Антонова, В. Баштанник, О. Борисенко, В. Брагінського, К. Герасимюк, Н. Гнидюк, М. Калина, А. Карапетян, Д. Красівський, О. Коліжук, С. Мамедов, М. Назаренко, О. Оболенський, Т. Паламарчук, О. Пархоменко-Куцевіл, В. Попович, В. Роман, Р. Сорока, В. Тихонович, О. Червякова, М. Чулаєвська, Д. Юрковський.

Однак, незважаючи на достатню кількість публікацій у науковому просторі України, присвячених реформуванню публічного управління, переважна більшість із них має галузеву спрямованість або прикладний характер, в них не розглядається удосконалення державного управління в умовах трансформаційних перетворень в українському суспільстві.

Метою статті є систематизація теоретичних підходів до проблеми розвитку сучасної моделі публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблеми реформування системи публічного управління виявили ряд проблем сучасних моделей

реформування публічного управління, а також проблеми розвитку національної моделі публічного управління.

Вивчення проблем розвитку публічного управління дуже популярне у розвинутих країнах світу. Сьогодні ж в Україні ще не маємо навіть чіткого означення цього поняття, яке було б загальнозрозумілим. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій і сьогодні [1, с. 46].

Аналіз сучасних державно-правових тенденцій розвитку системи публічного управління свідчить про домінування трьох основних і взаємопов'язаних напрямів. Перший – адміністративно-правове вдосконалення державного апарату на засадах системного та комплексного підходів, адже цілісність держави може забезпечуватися лише через цілісність організації та функціонування її апарату. Другий напрям полягає у зміцненні механізмів публічного управління через удосконалення і практичне забезпечення постійних взаємозв'язків між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади. Третій напрям – подальше оновлення адміністративних правил і процедур державно-службової діяльності з метою підтримання внутрішньої безпеки держави [2].

Водночас рівень системності організації державного управління в Україні залишається поки що невисоким, а такі риси, як цілісність і функціональна спеціалізація, виражені в ній недостатньо чітко

На думку О. Мельниченко, нині “одним із стратегічних завдань під час адміністративного реформування є формування нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності, в основу якої покладається забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних і вчасних публічних послуг. Відповідно, система державного управління має змінити свою парадигму

в бік публічного управління”. При цьому основною метою такої зміни є “наближення влади до народу, що має відбуватися шляхом пробудження в останнього інтересу до державотворчого процесу, перетворення громадськості на активного суб’єкта політичних відносин, наділеного як реальними інструментами ініціювання владних проєктів, так і можливістю контролю за їх реалізацією” [3].

Багато науковців зауважують, що сучасна західна модель адміністрування пов’язана з економічним підходом до публічного управління. З урахуванням ускладнення взаємозалежностей між державними, приватними та некомерційними організаціями при формуванні та реалізації державної політики неминуче зростає роль ринкових відносин в державному секторі. В результаті концепція адміністративної держави заміщується концепцією ефективною, маловитратною держави. Таке трактування публічного управління укладається в парадигму теорії державного менеджменту. Його особливості знайшли своє вираження в принципах, сформульованих Д. Осборном і Т. Геблером в їх знаменитій праці «Перебудова уряду» [4]. До них віднесені субсидіарність сучасної організації управління, яке повинно бути ближче до клієнта; децентралізація управління, чіткий розподіл повноважень і функцій; вміння працювати в команді; поєднання громадських інтересів з інтересами конкретної людини; діяльність, орієнтована на результат, якість послуг і рентабельність. У зв’язку з цим Л. Сморгунів і Є. Морозова справедливо зауважують, що новий державний менеджмент базується на передумовах теорії раціонального вибору та ринкових установках щодо публічних справ, підкреслюють конкурентність, можливість вибору, обмін ресурсами і оптимальність [4].

Впровадження менеджеристських засад в управління дозволяє, як показує практика, здійснювати:

- 1) правовий контроль за діяльністю будь-якого чиновника (на відповідність його дій закону),

- 2) фінансовий контроль (в частині використання бюджетних коштів),
- 3) демократичний контроль (на предмет взаємодії з громадянами та громадськими об'єднаннями),
- 4) етичний контроль (на відповідність дій і вчинків етичним нормам).

Разом з тим це потребує виокремлення інноваційних механізмів розвитку та реформування сучасного публічного управління.

Однією з головних складових реформування виконавчої влади й системи органів, які її здійснюють, є чітке визначення і нормативне закріплення функцій центральних органів виконавчої влади як і функцій всієї системи, різних ланок органів виконавчої влади. Проблема функціональної спеціалізації та додержання організаційної типологізації найбільш гостро стоїть для системи центральних органів виконавчої влади. Непоодинокими є випадки організаційного суміщення функцій, які мають реалізовуватися різними видами центральних органів виконавчої влади, в одному органі. Це не тільки не відповідає вимогам Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, але й не дозволяє чітко розмежувати функції та управлінські сфери відповідальності таких органів, несе потенційну загрозу конфлікту інтересів. Усуненню цього недоліку сприятиме уточнення функцій та компетенції відповідних органів управління на засадах організаційно-правового розмежування функцій міністерств як органів, що забезпечують формування та реалізують державну політику у визначеній сфері, здійснюючи при цьому забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, з функціями інших центральних органів виконавчої влади – наданням адміністративних послуг, здійсненням державного нагляду (контролю) та управлінням об'єктами державної власності [5, с. 6-7].

Фактична конструкція системи державного управління в Україні на сьогоднішній день має істотні відмінності від своєї нормативної моделі.

Це пов'язано не лише з недостатнім додержанням вимог функціональної спеціалізації та організаційної типологізації органів виконавчої влади, але й невідповідністю створюваних центральних органів виконавчої влади тим, які передбачені у законах, або взагалі їх відсутністю. Наприклад, законами України у сфері управління транспортом передбачено створення та функціонування національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, яка й досі не сформована. Крім того, спостерігається невідповідність визначеного законами України та підзаконними нормативними актами, в тому числі й положеннями про центральні органи виконавчої влади, функціонального спрямування діяльності окремих таких органів [5, с. 6-7].

Проблема розвитку місцевої та регіональної ланки системи державного управління невід'ємна від розвитку інституту місцевого самоврядування, і вирішення її виходить за межі суто адміністративної реформи, спрямованої на оптимізацію системи та механізму реалізації виконавчої влади. Але тим актуальнішим є завдання цілеспрямованого формування та модернізації інститутів державної влади, утвердження демократичних засад їх діяльності, здатних найбільшою мірою забезпечити ефективний розвиток суспільства і держави [6, с. 284].

Останнім часом було здійснено низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру з метою реформування системи адміністративних послуг. Вони сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг, підвищенню зручності їх отримання, поліпшенню якості адміністративних послуг. Разом із цим подальшому реформуванню системи адміністративних послуг має сприяти прийняття Закону України "Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання", Адміністративно-процедурного кодексу України, а також вирішення питань оптимального розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо надання таких послуг [7, с. 51].

Поряд з цим вимагають подальшого цілеспрямованого розвитку механізми електронного урядування. Попри те, що запровадження їх визнано одним із стратегічних напрямів модернізації державного управління, постійно приймаються з цих питань акти нормативного та організаційно-розпорядчого характеру, останнім часом спостерігалися тенденції уповільнення впровадження електронного урядування. Це ставить завдання щодо критичного перегляду державної політики, її раціоналізації та підвищення результативності у цій сфері.

Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні проблеми публічного управління, зокрема:

- по-перше, відсутність нормативно-правового регулювання поняття «публічне управління», як єдиної системи функціонування державного управління та місцевого самоврядування, а також органів влади, державних та комунальних підприємств, установ, організацій;
- по-друге, відсутність системності реформування та розвитку публічного управління;
- по-третє, відсутність дієвого корпусу публічної служби, яка не врегульована як інституція. Саме публічна служба є основою ефективних реформ системи публічного управління;
- по-четверте, відсутність системного, комплексного механізму запровадження децентралізації в Україні;
- по-п'яте, фрагментарність реформування публічного управління, яка пов'язана з постійними змінами політичного курсу країни;
- по-шосте, відсутність правонаступництва та послідовності реалізації реформування в системі публічного управління. Це негативно впливає на це реформи, які це не були повністю реалізовані, оскільки це є проблеми у забезпеченні розвитку певної галузі в даному означеному напрямку.

Висновки. У статті проаналізовані наукові підходи до проблем розвитку сучасної моделі публічного управління в Україні. Виокремлено шість кластерів проблем, у тому числі: відсутність системності

реформування та розвитку публічного управління; відсутність дієвого корпусу публічної служби, яка не врегульована к інституція; відсутність системного, комплексного механізму запровадження децентралізації в Україні; фрагментарність реформування публічного управління, яка пов'язана з постійними змінами політичного курсу країни; відсутність правонаступництва та послідовності реалізації реформування в системі публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Татаренко В. Б. Система публічного адміністрування в Україні: становлення та розвиток. *Державне управління: наукові праці*. 2012. Вип. 169. Том 181. С. 45-48.
2. Битяк Ю.П. Напрями розвитку системи державного управління та її правове забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4 (47). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/01.pdf>
3. Мельниченко О. А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. 1(51). С.1–7. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/1/01.pdf>.
4. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the enterprencurial spirit is transforming the public sector*. N. Y., 1992.
5. Георгієвський Ю. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Віче*. 2014. № 14. С. 6–9
6. Домбровський О. Децентралізація влади: історія, проблеми, перспективи. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід / наук. ред. М. Пухтинський*. К. : Атіка – Н., 2006. С. 283–291.
7. Костюк І. Зарубіжний досвід реалізації адміністративних реформ: порівняльний аналіз правового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.* 2013. Вип. 4 (19). С. 50–58.

References:

1. Tatarenko V. B. (2012) Systema publichnoho administruvannia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok [The system of public administration in Ukraine: formation and development]. *Derzhavne upravlinnia: naukovi pratsi - Public administration: scientific works*. (169) (181); 45-48 [in Ukrainian].
2. Bytiak Yu.P. (2014) Napriamy rozvytku systemy derzhavnoho upravlinnia ta yii pravove zabezpechennia [Directions of development of the public administration system and its legal support]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia - Theory and practice of public administration*. (4) (47). Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/01.pdf> [in Ukrainian].
3. Melnychenko O. A. (2017) Yakist publichnoho upravlinnia yak zaporuka dobrobutu naselennia krainy [Quality of public administration as a guarantee of welfare of the population]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia - Actual problems of public administration*. (1) (51); 1–7. Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/1/01.pdf>. [in Ukrainian].
4. Osborne D., & Gaebler T. (1992) Reinventing Government: How the enterpreneurial spirit is transforming the public sector. N. Y. [in English].
5. Heorhiievskyi Yu. (2014) Do pytannia vyznachennia kryteriiv rozmezhuvannia kompetentsii orhaniv derzhavnoi vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [On the question of determining the criteria for delimiting the competence of state executive bodies and local governments]. *Viche - Viche*. (14); 6–9. [in Ukrainian].
6. Dombrovskyi O. (2006) Detsentralizatsiia vlady: istoriia, problemy, perspektyvy [Decentralization of power: history, problems, prospects.]. *Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid - Problems of decentralization: national and international experience / nauk. red. M. Pukhtynskyi*. K. : Atika – N., (283–291) [in Ukrainian].

7. Kostiuk I. (2013) Zarubizhnyi dosvid realizatsii administratyvnykh reform: porivnialnyi analiz pravovoho zabezpechennia [Foreign experience in implementing administrative reforms: a comparative analysis of legal support]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia : zb. nauk. pr. - Public administration and local self-government: coll. Science. etc.*, Vyp. 4 (19); 50–58 [in Ukrainian].

Подано до редакції 10.02.2022 р.

Прийнято до друку 2.03.2022 р.

УДК 351.746.1 (477)

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-17-33>

АЛЬВАН Амро – доктор філософії у галузі «Публічного управління та адміністрування»

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8715-3250>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовані нормативно-правові механізми забезпечення системи державного управління національною безпекою в Україні. Обґрунтовано, що ефективна стратегія національної безпеки має базуватися на чіткій і логічній законодавчій базі та бути спрямована на: виокремлення базових складових національної безпеки у діяльності держави; впровадження єдиного, узгодженого механізму функціонування системи забезпечення національної безпеки, у тому числі: забезпечення ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у зазначеній сфері, впровадження системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю виконання заходів щодо забезпечення національної безпеки; забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони, який є основою системи забезпечення національної безпеки, у тому числі чітке визначення: поняття сектору безпеки і оборони; механізму управління ним у мирний час і у кризові періоди; порядку створення у разі потреби допоміжних структур; порядку проведення комплексного огляду у секторі безпеки і оборони та прийняття нормативних документів за його результатами тощо.

Ключові слова: безпека, державна політика, державне управління, національна безпека, загрози та ризики.

ALVAN Amro - Doctor of Philosophy in Public Administration

REGULATORY AND LEGAL MECHANISMS FOR PROVIDING THE SYSTEM OF PUBLIC SECURITY GOVERNANCE IN UKRAINE

Abstract. The article analyzes the legal mechanisms for ensuring the system of state management of national security in Ukraine. The author substantiates that an effective national security strategy should be based on a clear and logical legal framework and be aimed at: identifying the basic components of national security in the activities of the state; introduction of a single, coordinated mechanism for the functioning of the national security system, including: ensuring effective interaction and coordination of state bodies, civil society institutions and citizens in this area, introduction of a systematic approach to planning, resource support and control of national security measures; ensuring the effective functioning of the security and defense sector, which is the basis of the national security system, including a clear definition of: the concept of the security and defense sector; the mechanism of its management in peacetime and in times of crisis; the order of creation in case of need of auxiliary structures; the procedure for conducting a comprehensive review in the security and defense sector and the adoption of regulations based on its results, etc.

Key words: security, state policy, state government, national security, threats and risks.

Постановка проблеми. Сучасні глобалізаційні виклики, загрози гібридних війн, інформаційних маніпуляцій – усе це є важливими загрозами сучасній системі національної безпеки та вимагають формування інноваційних механізмів забезпечення національної безпеки в Україні. Водночас законодавча база щодо розвитку системи національної безпеки України розвивається занадто повільно, не

враховуючи сучасні виникаючі загрози та динамічних розвитку сучасного світового суспільства.

На сьогодні виникла проблема аналізу та систематизації сучасних нормативно-правові документи з урахуванням сучасних викликів та загроз національній системі безпеки та оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід реалізації державного управління у сфері національної безпеки, основні проблеми державного управління у сфері національної безпеки аналізують багато українських та закордонних вчених, у тому числі: О. Астахов, В. Богданович, В. Горбулін, М. Єрмошин, О. Загорка, М. Іжа, О. Ільяшов, С. Мосов, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пунда, В. Радецький, І. Романченко, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Сіцинський, Є. Смірнов, В. Ткаченко, П. Чабаненко, В. Шарий, В. Шемаєв, С. Ярош та ін.

Разом з тим, виникла об'єктивна потреба у систематизації наукових підходів до нормативно-правових механізмів забезпечення системи державного управління національною безпекою в Україні.

Мета статті є систематизація наукових підходів до нормативно-правових механізмів забезпечення системи державного управління національною безпекою в Україні.

Виклад основного матеріалу. Основним документом, який регулює проблеми державного управління у сфері національної безпеки є Конституція України.

У Конституції України встановлено основоположні засади публічно-правового механізму забезпечення національної безпеки. Так, у ст. 17 визнано найважливішими функціями держави та справою всього народу захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки. Низка конституційних положень утворює гарантії забезпечення національної безпеки [1].

Конституція України закріплює основні повноваження інституцій, що входять до публічно-правового механізму забезпечення національної

безпеки. У ст. 85 Основного Закону до повноважень Верховної Ради України віднесено призначення та звільнення з посади Голови СБУ, затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій СБУ, ЗСУ, інших військових формувань, а також МВС України, схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України тощо.

14 березня 2016 року була прийнята Концепція **розвитку сектору безпеки і оборони України, яка визначає систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України у середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, здійснених у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони України [2].**

14 вересня 2020 року № 392/2020 прийнята **Стратегія національної безпеки України, яка визначає, що зовнішньополітична діяльність держави спрямована передусім на забезпечення незалежності і державного суверенітету, відновлення територіальної цілісності України.**

Україна, прагнучи зміцнити заснований на демократичних нормах і цінностях міжнародний порядок, бере активну участь у протидії тероризму, розповсюдженню зброї масового ураження, міжнародній злочинності, наркоторгівлі, торгівлі людьми, політичному та релігійному екстремізму, нелегальній міграції, кіберзагрозам, негативним наслідкам зміни клімату, а також у попередженні та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру [3].

Таким чином, визначено пріоритет національної безпеки України є відновлення територіальної цілісності України.

Базові закони, об'єктом правового регулювання яких є забезпечення національної безпеки й оборони, можна поділити на такі основні групи залежно від предмета регулювання:

– закони, що регулюють основні питання забезпечення національної безпеки й оборони: закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р., «Про національну безпеку України» від

21.06.2018 р., «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р., «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р., «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р., «Про оборону України» від 06.12.1991 р., «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. та ін.

– закони, що регулюють правові статуси суб'єктів забезпечення національної безпеки і здійснення оборони: закони України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р., «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р., «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р., «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р., «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р., «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р., «Про альтернативну (невійськову) службу» від 12.12.1991 р. та багато ін.

– закони, що регулюють оборонно-промисловий комплекс: закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 р., «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 р. та ін.

Зазначені нормативно-правові документи встановлюють механізми виявлення загроз національній безпеці України та визначаються механізми їх попередження або протидії.

Окремо слід вказати на підгрупи законів, що встановлюють основи забезпечення державної безпеки та її складників, правовий статус правоохоронних органів, регулюють міжнародну діяльність держави у військовій сфері тощо.

Доцільно акцентувати лише на деяких основних законах, що забезпечують засади національної безпеки й оборони.

Особливої уваги заслуговує Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. [4]. Він став удосконаленою формою Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р., що мав серйозні недоліки змістовного характеру, невиправдану складність, термінологічну неточність, низку прогалин, був віддаленим

від практики і стандартів міжнародного співтовариства. Загалом, він не сприяв ефективній реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та адекватній реакції на зміни в безпековій ситуації [4].

Ухвалення Закону України «Про національну безпеку України» від 2018 р. було заплановано в Стратегії національної безпеки України від 26.05.2015 [71]. Закон орієнтовано на забезпечення процесу інтеграції України до НАТО та Європейського Союзу. Його особливістю є те, що його створено і прийнято в умовах реального військового конфлікту, що сприяло глибинному розумінню векторів розвитку безпекової політики України як в умовах конфлікту, так і в постконфліктний період.

Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України [4].

До складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони [4].

Метою планування у сферах національної безпеки і оборони є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу.

Документами довгострокового планування є Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма [4].

Документами середньострокового планування є інші стратегічні документи, програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів з посилення обороноздатності держави.

Короткострокове планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складових сектору безпеки і оборони, основних показників державного оборонного замовлення (на трирічний період), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування [4].

Рада національної безпеки і оборони України з урахуванням змін у безпековому середовищі визначає концептуальні підходи, напрями, заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, схвалює проекти стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями і завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони, здійснює координацію і контроль за їх виконанням [4].

Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» визначає правові та організаційні основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та

держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері кібербезпеки, повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки [5].

Координація діяльності у сфері кібербезпеки як складової національної безпеки України здійснюється Президентом України через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України.

Національний координаційний центр кібербезпеки як робочий орган Ради національної безпеки і оборони України здійснює координацію та контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони, які забезпечують кібербезпеку, вносить Президентові України пропозиції щодо формування та уточнення Стратегії кібербезпеки України [5].

Кабінет Міністрів України забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кібербезпеки, захист прав і свобод людини і громадянина, національних інтересів України у кіберпросторі, боротьбу з кіберзлочинністю; організовує та забезпечує необхідними силами, засобами і ресурсами функціонування національної системи кібербезпеки; формує вимоги та забезпечує функціонування системи аудиту інформаційної безпеки на об'єктах критичної інфраструктури (крім об'єктів критичної інфраструктури у банківській системі України) [5].

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи із забезпечення кібербезпеки, є:

- 1) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- 2) місцеві державні адміністрації;
- 3) органи місцевого самоврядування;
- 4) правоохоронні, розвідувальні і контррозвідувальні органи, суб'єкти оперативно-розшукової діяльності;
- 5) Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до закону;

6) Національний банк України;

7) підприємства, установи та організації, віднесені до об'єктів критичної інфраструктури;

8) суб'єкти господарювання, громадяни України та об'єднання громадян, інші особи, які провадять діяльність та/або надають послуги, пов'язані з національними інформаційними ресурсами, інформаційними електронними послугами, здійсненням електронних правочинів, електронними комунікаціями, захистом інформації та кіберзахистом [5].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [6] визначає 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 і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. Воєнний стан - це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [6].

Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України.

У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає

указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону [6].

Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їхніх повноважень. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом [6].

Закон України «Про боротьбу з тероризмом» з метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку із участю у боротьбі з тероризмом. Положення цього Закону не можуть бути застосовані як

підстава для переслідування громадян, які, діючи в межах закону, виступають на захист своїх конституційних прав і свобод [7].

Правове регулювання комплексного публічно-правового механізму забезпечення національної безпеки не обмежене суто зазначеними спеціальними законами. Конституційне, адміністративне, кримінальне, цивільне, господарське, екологічне, інформаційне законодавство в межах власного предмета законодавчого регулювання закріплює правові умови, гарантії, форми, методи забезпечення національної безпеки і здійснення оборони. Нормативне регулювання публічно-правового механізму забезпечення національної безпеки посилюється і конкретизується в системі підзаконних нормативно-правових актів.

Підзаконні нормативно-правові акти деталізують положення чинного безпекового законодавства. Вони розроблені різними суб'єктами нормотворчості для всебічного забезпечення практичної реалізації законів у досліджуваній сфері. Залежно від суб'єкта прийняття, підзаконні нормативно-правові акти у сфері забезпечення національної безпеки можна класифікувати на ті, що приймає парламент, глава держави, уряд та центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та ін. Провідними суб'єктами підзаконної нормотворчості з питань національної безпеки й оборони необхідно визнати Президента України та Раду національної безпеки й оборони України [7].

Формування політики національної безпеки має бути спрямованим на визначення завдань і цілей такої політики, що найбільш повно відображено в Стратегії національної безпеки [7]. Загалом, саме програмні документи мають особливе значення в підзаконному регулюванні функціонування публічно-правового механізму забезпечення національної безпеки.

Відповідно до Стратегії національної безпеки основними її цілями є: мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного

майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО [7].

Досягнення визначених цілей потребує: зміцнення Української держави шляхом забезпечення поступального суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку України; якісно нової державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів в економічній, соціальній, гуманітарній та інших сферах, комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки та створення ефективного сектору безпеки і оборони України; нового зовнішньополітичного позиціонування України у світі в умовах нестабільності глобальної системи безпеки [7].

Окремо слід акцентувати на значенні Воєнної доктрини України у нормативному забезпеченні національної безпеки, що прийнята у новій редакції Указом Президента України від 24.09.2015 р. Вона є системою офіційних поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи й шляхи запобігання, підготовку держави до можливого конфлікту, а також на застосування військової сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів. Воєнна доктрина України впливає на всі державні структури, інститути громадянського суспільства та на громадян країни у разі початку війни [8].

Відповідно до Воєнної доктрини України актуальними воєнними загрозами для України є:

– збройна агресія і порушення територіальної цілісності України (тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та військова агресія Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей), нарощування військової потужності Російської Федерації в безпосередній близькості

до державного кордону України, у тому числі потенційна можливість розгортання тактичної ядерної зброї на території Автономної Республіки Крим;

- мілітаризація Російською Федерацією тимчасово окупованої території шляхом формування нових військових з'єднань і частин, а також постачання бойовиків, військової техніки та засобів матеріально-технічного забезпечення;

- присутність військового контингенту Російської Федерації у Придністровському регіоні Республіки Молдова, який може бути використаний для дестабілізації ситуації у південних регіонах України;

- нарощування Російською Федерацією поблизу державного кордону України угруповання військ з потужним ударно-наступальним потенціалом, створення нових, розширення і модернізація наявних баз, об'єктів військової інфраструктури;

- активізація спеціальними службами Російської Федерації розвідувально-підривної діяльності в Україні з метою дестабілізації внутрішньої соціально-політичної обстановки в Україні, а також з метою підтримки не передбачених законом збройних формувань у східних регіонах України і створення умов для розширення масштабів збройної агресії;

- діяльність на території України не передбачених законом збройних формувань, спрямована на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної ситуації в Україні, залякування населення, позбавлення його волі до опору, порушення функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, важливих об'єктів промисловості та інфраструктури;

- територіальні претензії Російської Федерації до України і посягання на її суверенітет та територіальну цілісність [8].

Таким чином, в Україні створена система законодавства, яке врегульовує питання державного управління у сфері національної безпеки.

Характеризуючи найбільш вагомі риси нормативно-правових механізмів у галузі національної безпеки і оборони, слід звернути увагу на наступне:

– по-перше, ці нормативно-правові документи з огляду їх соціально-політичної значущості після Конституції посідають особливе місце і утворюють відносно самостійний нормативно-правовий масив взаємопов'язаних актів, якими регулюються відносини у галузі національної безпеки і оборони;

– по-друге, нормативно-правові документи у галузі національної безпеки і оборони повинні мати пріоритет перед звичайними законами;

– по-третє, нормативно-правові документи у галузі національної безпеки і оборони мають чітко окреслену сферу регулювання;

– по-четверте, за змістом та функціональним призначенням нормативно-правові документи у галузі національної безпеки і оборони носять комплексний характер з досить широкою сферою застосування;

– по-п'яте, для них характерна підвищена стабільність і приватні строки дії;

– по-шосте, їм притаманна конкретно регулятивна дія, тобто реалізація норм у правовідносинах, що мають місце у галузі національної безпеки і оборони.

Система підзаконних актів у сфері забезпечення національної безпеки є розгалуженою. Хоча вона і є органічним складником правового забезпечення національної безпеки, проте ця система характеризується незгодженістю. Чинне законодавство у сфері забезпечення національної безпеки потребує вдосконалення у частині інтеграції України до НАТО. Урахування міжнародних стандартів у оборонній сфері є важливим чинником визнання українського суспільства цивілізованим членом міжнародного співтовариства. Не викликає сумнівів пріоритетність міжнародних стандартів у сфері забезпечення національної та міжнародної безпеки. Міжнародні акти є складником системи нормативно-правових актів, що закріплюють засади національної

безпеки. Системний аналіз міжнародних стандартів у сфері забезпечення національної безпеки й оборони заслуговує окремого дослідження у зв'язку з необхідністю комплексного вивчення.

Ефективна стратегія національної безпеки має базуватися на чіткій і логічній законодавчій базі, а також на забезпеченні належного рівня її виконання. У цій стратегії мають бути закладені не абстрактні загальнотеоретичні поняття, а чітко визначені підходи до формування системи забезпечення національної безпеки, механізм її функціонування, повноваження і схема взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки та відповідальності. Його головними завданнями мають стати:

- виокремлення складових національної безпеки у діяльності держави;
- впровадження єдиного, узгодженого механізму функціонування системи забезпечення національної безпеки, у тому числі: забезпечення ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у зазначеній сфері, впровадження системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю виконання заходів щодо забезпечення національної безпеки;
- забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони, який є основою системи забезпечення національної безпеки, у тому числі чітке визначення: поняття сектору безпеки і оборони; механізму управління ним у мирний час і у кризові періоди; порядку створення у разі потреби допоміжних структур; порядку проведення комплексного огляду у секторі безпеки і оборони та прийняття нормативних документів за його результатами тощо.

Для розв'язання цих нагальних для України завдань необхідна нова законодавча база, у тому числі прийняття законів, спрямованих на захист життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави та гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. При цьому особливої ваги набувають проблеми, що пов'язані з мінімізацією загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного її державного кордону.

Висновки. Таким чином, напрацювання якісно нової нормативно-законодавчої бази національної безпеки України в контексті викликів і загроз для української держави надасть можливість ефективно та індивідуально забезпечити безпеку і оборону Вітчизни, захисту конституційних прав і свобод, життя і здоров'я громадян, мирної, творчої праці українського народу.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Концепція (основи) національної безпеки України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
3. Указ Президента України від 14.09.2020 р. №392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
4. Закон України про національну безпеку України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>.
5. Закон України про основні засади забезпечення кібербезпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.
6. Закон України про правовий режим воєнного стану. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19..>
7. Закон України про боротьбу з тероризмом. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
8. Воєнна доктрина України: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

2. Kontsepsiia (osnovy) natsionalnoi bezpeky Ukrainy [The concept (basis) of national security of Ukraine]. Retrieved from: <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> [in Ukrainian].

3. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.09.2020 r. №392/2020 «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy [Decree of the President of Ukraine dated 14.09.2020 №392 / 2020 «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine] vid 14 veresnia 2020 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy». Retrieved from: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy pro natsionalnu bezpeku Ukrainy [Law of Ukraine on National Security of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy [Law of Ukraine on the basic principles of cyber security of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19> [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [Law of Ukraine on the legal regime of martial law]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy pro borotbu z teroryzmom [Law of Ukraine on Combating Terrorism]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> [in Ukrainian].

8. Voienna doktryna Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy [Military doctrine of Ukraine: Decree of the President of Ukraine] vid 24 veresnia 2015 roku № 555/2015. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> [in Ukrainian].

*Подано до редакції 26.01.2022 р.
Прийнято до друку 23.02.2022 р*

УДК 351.861

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-34-52>

Бал МЮДЖАХІТ – доктор філософії у галузі «Публічного управління та адміністрування»

ORCID ID:0000-0002-7552-9238

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ ТА ЗАКОРДОНОМ

Анотація. У статті обґрунтована потреба у систематизації нормативно-правових механізмів забезпечення публічної безпеки в Україні та закордоном. Зауважено, що нормативно-правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку в Україні забезпечується цілою низкою нормативно-правових актів, зокрема: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний і кримінальний процесуальний кодекси України, закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», «Про національну гвардію України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», «Про правовий режим воєнного стану», наказ МВС «Про затвердження Положення про функціональну підсистему забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту» та інші закони та міжнародно-правові угоди ратифіковані Україною. З'ясовано, що в національному законодавстві не врегульоване поняття «публічна безпека» як основа формування та забезпечення національної безпеки України. Разом з тим, у чинному законодавстві України врегульовані такі поняття як:

«національна безпека», «інформаційна безпека», «кібербезпека», «військова безпека», «громадська безпека», «громадський порядок» та ін.

Орган державної влади, який забезпечує публічну безпеку в Україні визначено Національну поліцію України. Разом з тим, функції Національної поліції України мають обмежений характер та спрямовані в більшості на попередження та протидію правопорушенням, а також на проведення відповідних слідчих дій. Водночас, міжнародне законодавство регулює функції поліції щодо прогнозування, протидії виникненню загроз та небезпек у системі публічної безпеки, формування позитивної співпраці між органами поліції та суспільством, формування позитивного іміджу поліції серед населення, формування довіри до органів поліції, що також сприяє забезпеченню публічній безпеці.

Ключові слова: публічна безпека, поліція, органи державного управління, державне управління у сфері публічної безпеки, громадський порядок, правопорядок, правопорушення.

Ball MUJAHIT - Doctor of Philosophy in Public Administration

REGULATORY AND LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING PUBLIC SECURITY IN UKRAINE AND ABROAD

Abstract. The article substantiates the need for systematization of legal mechanisms for public safety in Ukraine and abroad. The author notes that the legal regulation of public safety and order in Ukraine is provided by a number of legal acts, including: the Constitution of Ukraine, the Code of Administrative Offenses, Criminal and Criminal Procedure Codes of Ukraine, laws of Ukraine «On organizational and legal framework with organized crime», «On the peculiarities of public order and public safety in connection with the preparation and conduct of football matches», «On the National Guard of Ukraine», «On operational search activities», «On the National Police», «On the Prosecutor's Office», «On bodies and services for children and special

institutions for children», «On the legal regime of martial law», order of the Ministry of Internal Affairs «On approval of the Regulations on the functional subsystem of public (public) security and order, road safety of the unified state civil protection and other laws and international legal agreements ratified by Ukraine her. The article clarifies that the concept of «public security» as a basis for the formation and provision of national security of Ukraine is not regulated in the national legislation. At the same time, the current legislation of Ukraine regulates such concepts as: «national security», «information security», «cyber security», «military security», «public security», «public order» and others.

The National Police of Ukraine has been designated as the body of state power that ensures public safety in Ukraine. At the same time, the functions of the National Police of Ukraine are limited in nature and are mostly aimed at preventing and combating offenses, as well as conducting appropriate investigative actions. At the same time, international law regulates police functions in forecasting, counteracting threats and dangers in the public security system, forming positive cooperation between police and society, forming a positive image of the police among the population, building trust in police, which also contributes to public safety.

Key words: public security, police, public administration bodies, public administration in the field of public security, public order, law and order, offenses.

Постановка проблеми. В Україні відбуваються реформаційні перетворення всіх сфер життєдіяльності суспільства, зокрема економічній, політичній, правоохоронній, соціальній тощо. Актуалізується питання виокремлення інноваційних шляхів забезпечення публічної безпеки в Україні.

В сучасній науці публічну безпеку аналізують з точки зору забезпечення громадського порядку та правоохоронних органів. Однак, функції таких правоохоронних органів не зводяться лише до забезпечення громадського порядку, такі органи забезпечують безпекове існування суспільства на певній території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми публічної безпеки, закордонний досвід формування публічної безпеки, інноваційних механізмів формування публічної безпеки аналізують правознавці, соціологи, психологи, економісти, політологи, фахівці з державного управління. Разом з тим, відсутні системні підходи до системного аналізу міжнародного досвіду забезпечення публічної безпеки, формування закономірностей розвитку публічної безпеки за кордоном. Зокрема, проблеми міжнародного досвіду забезпечення публічної безпеки аналізують В. Барба, А.Басов, О. Батраченко, В. Біліченко, О. Горбачова, А. Долинний, В. Доненко, О. Кобзар, А Крищенко, Я. Курбанов, Р. Мельник, Д. Мулявка, О. Панова, Н. Піх, С. Пономарьов, Е. Саманюк та ін.

Метою статті є систематизація нормативно-правових механізмів забезпечення публічної безпеки в Україні та закордоном.

Виклад матеріалу дослідження.

Нормативно-правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку в Україні забезпечується цілою низкою нормативно-правових актів, зокрема: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний і кримінальний процесуальний кодекси України, закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», «Про національну гвардію України», «Про оперативнорозшукову діяльність», «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», «Про правовий режим воєнного стану», наказ МВС «Про затвердження Положення про функціональну підсистему забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту» та інші закони та міжнародно-правові угоди ратифіковані Україною.

У Конституції України [1] слово «публічний» з'явилося після змін від 2 червня 2016р., але лише в контексті захисту публічно-правових відносин адміністративними судами та підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором. А от термін «громадський порядок» вживається як однопорядковий з терміном «національна безпека», або разом з іншими об'єктами охорони.

Разом з тим, поняття «публічна безпека» врегульовано в Законі України «Про Національну поліцію». Так, центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку – це Національна поліція України [2]. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [2].

Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [2].

Слід зазначити, що категорія «публічна безпека і порядок» вживається у Законі України «Про Національну поліцію» [2] разом із категорією «громадська безпека і порядок», при цьому не наведено ні їх визначення, ні співвідношення. На відміну від категорії «публічна безпека і порядок», категорія «громадський порядок» є широко дослідженою у наукових розвідках, використовується у законодавстві, яке визначає повноваження окремих структурних підрозділів органів внутрішніх справ, кримінальному законодавстві тощо.

Закон України «Про національну безпеку України» [3] дає визначення термінів «національна безпека України», «воєнна безпека», «державна безпека» та «громадська безпека і порядок» [3]. Так, воєнна

безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз. Державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру. Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [3].

Громадська безпека і порядок - захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз [3].

Водночас, поняття «публічна безпека» у цьому важливому рамковому законі не визначено. На нашу думку, публічна безпека – важлива для формування національної безпеки та відображає захищеність суспільства від загроз. Крім того, у законі України «Про національну безпеку України» слід зазначити, що основою Стратегії національної безпеки України є Стратегія публічної безпеки України, яка базується на життєво важливих інтересах суспільства та спрямоване прогнозування та мінімізацію основних викликів та загроз публічній безпеці.

Слід зазначити, що поняття «публічна безпека» частково врегульовується у деяких чинних нормативно-правових документах. Проаналізуємо такі нормативно-правові документи.

У Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [4] вживаються терміни «громадська безпека» та «громадський порядок». Так, громадська безпека - стан захищеності

життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки. Громадський порядок – сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм [4].

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» вживається словосполучення «громадський порядок і безпека». Зокрема, 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, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації [5].

Відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» оперує поняттям «громадський порядок». Так, органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування у взаємодії з відповідним військовим командуванням під час дії надзвичайного стану здійснюють заходи, передбачені цим Законом, та забезпечують контроль за додержанням громадського порядку, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їх безпеки, захисту інтересів держави на відповідних територіях [6].

У Кримінальному кодексі України згадується терміни «громадський порядок» та «громадська безпека», які вживає як в окремих статтях, так і у назві розділів [7].

Термін «громадський порядок» використовує і Кодекс України про адміністративні правопорушення [8].

У наказі МВС «Про затвердження Положення про функціональну підсистему забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту» зазначено, що це положення визначає основи створення функціональної підсистеми забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту, її склад, завдання та рівні. У цьому Положенні термін «функціональна підсистема забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту» означає складову частину єдиної державної системи цивільного захисту, до якої входять МВС, Національна поліція України, Національна гвардія України, органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, суб'єкти господарювання, що належать до сфери їх управління та виконують завдання цивільного захисту [9].

Разом з тим, у зазначеному нормативно-правових документів не визначено поняття «публічна безпека». Водночас поняття «публічна безпека» ототожнюється з поняття «громадська безпека».

Так, основним нормативно-правовим актом, на який спираються дільничні офіцери поліції при виконанні своїх безпосередніх обов'язків, є наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» [10]. Основні напрями діяльності дільничних офіцерів поліції є, зокрема: ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснення приводу у виконавчому провадженні [10].

Дільничні офіцери поліції співпрацює з представниками громадських формувань з охорони громадського порядку та державного

кордону, надає допомогу в організації їх діяльності, бере участь у проведенні спільних нарад, під час яких розробляються та погоджуються заходи із забезпечення публічної безпеки та порядку на територіях обслуговування та взаємодії з патрульною поліцією [10].

Дільничні офіцери поліції працює за планом, який затверджується керівником відділу (відділення) поліції та розробляється з урахуванням пріоритетів громади у сфері публічної безпеки та порядку, оперативної обстановки на дільниці [10].

Провідна роль дільничних офіцерів поліції у практичному вирішенні покладених на поліцію завдань також обумовлена тим, що вони виконують основний обсяг профілактичних та правоохоронних функцій поліції, і до них безпосередньо звертаються громадяни з усіх питань охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки. Отже, від ефективності їх роботи безпосередньо залежить захист прав і свобод громадян від протиправних посягань, а також забезпечення публічної безпеки України.

Дільничний офіцер поліції забезпечує безпеку громадян і публічний порядок на території закріпленої за ним адміністративної дільниці, вживає заходів щодо своєчасного попередження та розкриття злочинів, сприяє діяльності патрульних нарядів поліції і громадських формувань з охорони публічного порядку, регулярно здійснює з ними спільне патрулювання. В цілому, від роботи дільничного офіцера поліції, від ефективності його діяльності напряду залежать стан законності та правопорядку на адміністративній дільниці, яку він обслуговує [10].

В умовах європейської інтеграції України слід дослідити й закордонний досвід.

Визнання міжнародного законодавства складовою національного законодавства покладає на державу певні зобов'язання, які потребують належного виконання. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

сторони, Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» наша країна взяла на себе зобов'язання адаптувати національне законодавство до законодавства Європейського Союзу [11].

Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [11].

Так, у додатку до Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів 56 державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [12, с. 20] встановлено, що «Основними цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених, зокрема, в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству» [12, с. 20-50].

А у пояснювальному меморандумі зазначається, що «Забезпечення спокою та закону в суспільстві і є класичними загальними цілями поліції та її головною відповідальністю, яку часто називають завданням забезпечення поліцією «публічного порядку». Це дуже широке поняття включає в себе цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону безпеки і недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних), і майна (як приватного, так і публічного), і застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [12, с. 20-50].

Закон про завдання і повноваження Баварської державної поліції від 14 вересня 1990 року у ст. 2 встановлює, що «поліція має завданням здійснення захисту від загальних чи в окремому випадку виниклих загроз для публічної безпеки чи порядку», а відповідно до ст. 11 поліція може вживати заходів, необхідних для подолання існуючої у конкретному випадку загрози для публічної безпеки чи порядку, коли це є необхідним для того, щоб:

- 1) припинити чи запобігти вчиненню карних порушень, порушень порядку чи антиконституційних діянь;
- 2) усунути наслідки, що з'явилися через такі діяння чи 3) подолати загрози чи усунути наслідки, які загрожують порушеннями чи порушують життя, здоров'я чи свободу особи чи об'єктів, збереження яких видається необхідним у публічних інтересах [12, с. 58-80].

У Португальській Республіці діє поліція публічної безпеки, яка відповідно до ст.1 Закону Португальської Республіки «Про організацію поліції публічної безпеки» 2007 року є організацією безпеки і покликана забезпечувати демократичну законність, внутрішню безпеку та права громадян у відповідності до Конституції і законів. Закон не оперує визначенням «публічна безпека», а ст.3 відносить до завдань цієї поліції гарантування умов безпеки, які дають можливість для реалізації прав і свобод, поваги до гарантій для громадян, а також можливість повноцінного функціонування демократичних інститутів у відповідності до засад легальності та діяльності Правової держави; гарантування публічного спокою та порядку, безпеки та захисту осіб і майна. Місія поліції публічної безпеки полягає у забезпеченні демократичної законності, внутрішньої безпеки та прав громадян у відповідності до Конституції і законів. За наявності нормальної обстановки завдання поліції публічної безпеки впливають із законів про внутрішню безпеку, а за виняткових обставин її завдання впливають із законів про національну оборону, а також про стан облоги та надзвичайний стан. Серед основних завдань поліції публічної безпеки є: гарантування умов

безпеки, які дають можливість для реалізації прав і свобод, поваги до гарантій для громадян, а також можливість повноцінного функціонування демократичних інститутів у відповідності до засад легальності та діяльності правової держави; гарантування публічного спокою та порядку, безпеку та захист осіб і майна; забезпечення загального запобігання злочинності у взаємодії з іншими силами і службами безпеки; забезпечення безпеки на масових заходах, включаючи спортивні, а також на інших заходах, пов'язаних з відпочинком і розвагами громадян [13, с. 201-214].

Вказівку на «публічність» знаходимо у Законі Республіки Польща про поліцію від 6 квітня 1990 року [12, с. 358-360]. Так, згідно пп.2, 6 ч.2 ст.1, до основних завдань Поліції віднесено охорону безпеки та публічного порядку, у тому числі забезпечення спокою у публічних місцях, а також у засобах публічного транспорту та публічного сполучення, у дорожньому русі та на водоймах, призначених для загального користування; контроль за дотриманням адміністративних приписів та приписів щодо публічного порядку, пов'язаних з публічною діяльністю або таких, що діють у публічних місцях. А у ст.18 знаходимо конкретизацію загроз публічній безпеці або публічного порядку:

- 1) загальна небезпека для життя, здоров'я або свободи громадян;
- 2) безпосередня загроза для майна у значних розмірах;
- 3) безпосередня загроза для об'єктів або пристроїв, важливих для безпеки або обороноздатності держави;
- 4) загроза злочину терористичного характеру або його вчинення щодо об'єктів, які мають особливе значення для безпеки або обороноздатності держави, або можуть мати наслідком небезпеку для людського життя.

Публічна безпека у Польщі «з одного боку, передбачає збереження порядку та суспільних цінностей, що охороняють державу і громадян перед загрозливими для правопорядку явищами, а з іншого боку, означає фактичний стан, що уможливорює без нараження на шкоду нормальне функціонування державної організації та реалізації її інтересів,

збереження життя, здоров'я та майна людей, а також користування правами і свободами, гарантованими конституцією та іншими правовими приписами» [14] .

Відповідно до поліцейського закону Королівства Нідерланди від 1993 року завдання поліції полягає у забезпеченні за умови підпорядкованості компетентними органами влади та відповідності чинному законодавству – надання фактичної підтримки правопорядку та надання допомоги тим, хто її потребує [15].

У ст.3 Закону Республіки Словенія про поліцію від 1998 року серед завдань поліції поряд з охороною життя, особистої безпеки та майна людей, а також запобіганням, викриттям та розслідуванням карних діянь та проступків, є і підтримання публічного порядку та нагляд та регулювання руху на публічних дорогах. А у ст.2 Поліцейського закону Королівства Нідерланди від 1993 року [12, с. 547-585] зазначається, що завдання поліції полягає у забезпеченні надання фактичної підтримки правопорядку та надання допомоги тим, хто її потребує.

Служби поліції Бельгії відповідно до ст.1 Закону Королівства Бельгії про діяльність поліції від 5 серпня 1992 року забезпечують дотримання і сприяють захисту індивідуальних свобод і прав, а також демократичному розвитку суспільства [16, с. 113-130].

Закон Королівства Бельгії про організацію інтегрованої поліцейської служби, структурованої на два рівні від 7 грудня 1998 року. Відповідно до зазначеного закону Служби поліції організовані і структуровані на два рівні: федеральний рівень та місцевий рівень, які разом забезпечують функціонування інтегрованої поліції. Ці рівні є автономними та залежать від різних органів влади. Інтегрована поліцейська служба гарантує владі та громадянам необхідний рівень поліцейського захисту однакового на всій території Королівства [17, с. 98].

Органічний закон Королівства Іспанії 2/1986 від 13 березня про сили і корпуси безпеки, до сил та корпусів безпеки відносить державні сили та корпуси безпеки, підпорядковані національному Уряду; поліцейські

корпуси, підпорядковані Автономним спільнотам; поліцейські корпуси, підпорядковані місцевим органам влади. Підтримка публічної безпеки здійснюється різними органами публічної адміністрації за допомогою сил та корпусів безпеки [18, с. 54-55].

Отже, закордонне «поліцейське» законодавство інколи використовує поняття «публічний порядок», «публічна безпека», але смислове навантаження цих понять свідчить про наближеність до звичного нам поняття «громадська безпека та порядок». Доцільно зауважити, що, у німецькому законодавстві використовується поняття громадської безпеки, у змісті якого виділяють декілька складових елементів: 1) захист недоторканності правопорядку; 2) захист цілісності (життєдіяльності, функціонування) держави, її установ та організацій; 3) захист суб'єктивних прав та майнових благ осіб (життя, здоров'я, свободи, гідності та майна) [19, с. 149].

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в національному законодавстві не врегульоване поняття «публічна безпека» як основа формування та забезпечення національної безпеки України. Разом з тим, у чинному законодавстві України врегульовані такі поняття як: «національна безпека», «інформаційна безпека», «кібербезпека», «військова безпека», «громадська безпека», «громадський порядок» та ін.

Орган державної влади, який забезпечує публічну безпеку в Україні визначено Національну поліцію України. Разом з тим, функції Національної поліції України мають обмежений характер та спрямовані в більшості на попередження та протидію правопорушенням, а також на проведення відповідних слідчих дій. Водночас міжнародне законодавство регулює функції поліції щодо прогнозування, протидії виникненню загроз та небезпек у системі публічної безпеки, формування позитивної співпраці між органами поліції та суспільством, формування позитивного іміджу поліції серед населення, формування довіри до органів поліції, що також сприяє забезпеченню публічній безпеці.

Список використаних джерел

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Закон України «Про Національну поліцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
3. Закон України «Про національну безпеку України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
4. Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17#Text>.
5. Закон України «Про правовий режим воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
6. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
7. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
9. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про функціональну підсистему забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1199-19#Text>
10. Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17?find=1&text=%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0+%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0#w2_1
11. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T041629.html

12. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. С.19-50.

13. Закон Португальської Республіки про організацію поліції публічної безпеки / За заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

14. Проневич О.С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі. *Форум права*. 2010. № 4. С. 741-747. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_118.

15. Закон Королівства Нідерланди про поліцію / За заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

16. Закон Королівства Бельгії про діяльність поліції / За заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

17. Закон Королівства Бельгії про організацію інтегрованої поліцейської служби, структурованої на два рівні від 7 грудня 1998 року. / За заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

18. Органічний закон Королівства Іспанії / За заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

19. Припутень Д.С. Щодо визначення категорії «публічна безпека» в адміністративному праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. №6. С.148-150.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy «Pro Natsionalnu politsiiu» [Law of Ukraine «On the National Police»], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeky Ukrainy» [Law of Ukraine «On National Security of Ukraine»], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro osoblyvosti zabezpechennia hromadskoho poriadku ta hromadskoi bezpeky u zviazku z pidhotovkoiu ta provedenniam futbolnykh matchiv» [Law of Ukraine «On the peculiarities of ensuring public order and public safety in connection with the preparation and conduct of football matches»], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17#Text>. [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» [Law of Ukraine «On the legal regime of martial law»], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu» [Law of Ukraine «On the legal regime of the state of emergency»], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> [in Ukrainian].

7. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code of Ukraine], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [in Ukrainian].

8. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> [in Ukrainian].

9. Nakaz MVS Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro funktsionalnu pidsystemu zabezpechennia publichnoi (hromadskoi) bezpeky i poriadku, bezpeky dorozhnoho rukhu yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu» [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine «On approval of the Regulations on the functional subsystem of public (public) security and order, road safety of the unified state system of civil protection»], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1199-19#Text> [in Ukrainian].

10. Nakaz MVS Ukrainy «Pro zatverdzhennia Instruktsii z orhanizatsii diialnosti dilnychnykh ofitseriv politsii» [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine «On approval of the Instruction on the organization of the activities of district police officers»], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17?find=1&text=%D0%BF%D1%83%>

D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0+%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0#w2_1 [in Ukrainian].

11. Pro Zahalnodержavnu prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu [On the National Program for Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union], Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T041629.html [in Ukrainian].

12. Banchuka, O.A. (2013), Status politsii: mizhnarodni standarty i zarubizhne zakonodavstvo [The status of the police: international standards and foreign law], K.: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

13. Banchuka, O.A. (2013), Zakon Portuhalskoi Respubliki pro orhanizatsiiu politsii publichnoi bezpeky [Law of the Portuguese Republic on the organization of public security police], K.: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

14. Pronevych, O.S. (2010), Rol i mistse politsii v systemi orhaniv publichnoi administratsii Polshchi [The role and place of the police in the system of public administration in Poland], Forum prava - Law Forum, (4): 741-747, Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_118. [in Ukrainian].

15. Banchuka, O.A. (2013), Zakon Korolivstva Niderlandy pro politsiiu [Law of the Kingdom of the Netherlands on the police], K.: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

16. Banchuka, O.A. (2013), Zakon Korolivstva Belhii pro diialnist politsii [Law of the Kingdom of Belgium on police activities], K.: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

17. Banchuka, O.A. (2013), Zakon Korolivstva Belhii pro orhanizatsiiu intehrovanoi politseiskoi sluzhby, strukturovanoi na dva rivni vid 7 hrudnia 1998 roku [Law of the Kingdom of Belgium on the organization of an integrated police service, structured in two levels, of 7 December 1998], K.: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

18. Banchuka, O.A. (2013), *Orhanichni zakon Korolivstva Ispanii* [Organic Law of the Kingdom of Spain], K.: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

19. Pryputen, D.S. (2015), *Shchodo vyznachennia katehorii «publichna bezpeka» v administratyvnomu pravi* [Regarding the definition of the category of «public safety» in administrative law], *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal scientific electronic journal*, (6): 148-150 [in Ukrainian].

Подано до редакції 3.05.2022 р.

Прийнято до друку 27.05.2022 р.

УДК 351:342.5

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-53-70>

ГБУР З.В. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика

ORCID ID:0000-0003-4536-2438

ГБУР Е.М. – Студент 3-го курсу Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Т.Г.Шевченка

ЗАВАДА О.Г. – магістр державного управління, завідувач навчальним кабінетом кафедри ракетних військ факультету ракетних військ і артилерії Національної академії сухопутних військ імені Петра Сагайдачного

ORCID ID:0000-0002-6296-5831

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ НА ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню впливу політичних процесів на українське державотворення. Державотворення є складним процесом, що відбувається в політичному просторі та є важливою складовою політичного розвитку в сучасному світі. Процес державотворення обумовлює існування держави, за якою закріплено статус головної ланки політичної системи суспільства та основного політичного інституту; результативність процесу державотворення неможливо уявити поза політичного простору, часу та розвитку. Визначено, що під політичним процесом потрібно розуміти форму функціонування політичної системи суспільства, що характеризує її зміни в просторі та часі; послідовність політичних подій; сукупність суб'єктів політики, що забезпечує функціонування та розвиток політичної системи.

Доведено, що політичний процес це складна динамічна система, яка включає в себе певні компоненти та рівні, зокрема, загальнонаціональний, регіональний, місцевий та мікрорівень. В Україні процес формування політичної системи розпочався з часів проголошення незалежності. Демократія є вектором розвитку українського суспільства та спрямованістю вітчизняного політичного процесу. Визначено, що чинником державотворення є постійний моніторинг перебігу політичного процесу з урахуванням діяльності політичних партій. Основними завданнями державотворення в Україні визначено побудову власної суверенної держави, вдосконалення міжетнічних відносин, встановлення міцних зв'язків з іншими державами світу, зміцнення національної економіки та вітчизняної армії.

Ключові слова: політичний процес, державотворення, державне управління, держава.

Hbur Z. – Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department of Healthcare Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine

Hbur E. – student of the Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Zavada O. – Chief of Department of Rocket Forces of Faculty of Rocket Forces and Artillery of Petro Sahaidachny National Academy of Ground Forces, Master of Public Administration

THE INFLUENCE OF POLITICAL PROCESSES ON STATE-BUILDING IN UKRAINE

Abstract. The article is devoted to the study of the influence of political processes on Ukrainian state formation. State formation is a complex process

that takes place in the political space and is an important component of political development in the modern world. The process of state formation determines the existence of the state, which has the status of the main link in the political system of society and the main political institution; the effectiveness of the state-building process cannot be imagined outside of political space, time and development. It is determined that the political process should be understood as a form of functioning of the political system of society, which characterizes its changes in space and time; sequence of political events; a set of policy actors that ensures the functioning and development of the political system. It has been proven that the political process is a complex dynamic system that includes certain components and levels, in particular, national, regional, local and micro level. In Ukraine, the process of forming a political system began with the declaration of independence. Democracy is a vector of development of Ukrainian society and the direction of the domestic political process. It is determined that the factor of state formation is the constant monitoring of the political process, taking into account the activities of political parties. The main tasks of state formation in Ukraine are to build its own sovereign state, improve interethnic relations, establish strong ties with other countries, strengthen the national economy and the domestic army.

Key words: political process, state formation, public administration, state.

Постановка проблеми. Здійснення державотворення є головною метою будь-якої держави. Державотворча політика та її належний розвиток стає підґрунтям розвитку держави та системи права, сприяє розвитку всіх політичних та правових явищ. Проблема належного державотворення для суверенної України постала з перших днів її існування та в геополітичних реаліях сучасного існування. Головними труднощами державотворення виступають проблеми побудови демократичної та належної вертикалі державної влади, що має відповідати світовим стандартам.

На даний час Україна переживає складні етапи свого розвитку в усіх сферах суспільного життя. – соціально-політичній, економічній та

культурній. Тому, всі політичні реформи в Україні спрямовані на підвищення результативності державного управління та успішного виходу з соціально-економічної кризи. Ключове значення для розвитку та формування української державності мають процеси модернізації та демократизації, значний вплив на які чинить глобалізація.

Все що відбувається навколо нас можна розглядати як процес постійної зміни стану. Вважається, що «політичний процес складається як відповідно до свідомих намірів суб'єктів, так і в результаті різноманітних стихійних впливів» [1, с. 75]. Необхідність втручання в процес тісно пов'язана з наявністю проблем в тій чи іншій сфері.

Процес формування політичної системи України розпочався з часів проголошення незалежності в Україні. Зміст та спрямованість вітчизняного політичного процесу зумовило обрання демократії як вектору розвитку суспільства. Характер політичного режиму, порядок організації державної влади, роль та місце громадянського суспільства в системі суспільних відносин визначають системні зміни політичної системи. Визначальним чинником формування державних і місцевих органів влади є моніторинг перебігу політичного процесу з урахуванням діяльності політичних партій.

Важливим аспектом здійснення політичного процесу та політичного управління слід вважати потреби держави відігравати провідну роль у здійсненні процесів державотворення та в професійному управлінні суспільними процесами. В історичному тривалому та складному процесі були закладені особливості сучасного вітчизняного державотворення. На початку перших століть нашої ери наука довела факт існування українців як етносу. Загальну систему етнічної культури утворює комплекс суспільно-побутових явищ, який складається з важливих складових, зокрема, самосвідомості. В процесі етногенезу на певному етапі з'являється державність політичний орган життєдіяльності етносу, який трансформується в націю. Тому, цілком природнім є інтерес суспільства до проблеми політичного управління в здійсненні процесів

державотворення та підготовки й ухвалення важливих політико-управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретико-методологічних проблем державотворення в Україні присвячено наукові роботи відомих вітчизняних науковців. Серед сучасних вітчизняних дослідників хотілося б відзначити праці: Колосовської Н. Д., Кравченко В. І., Ходаковського В. Ф., Бутирської Т. О., Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Михненко А. М., Куц Ю. О., Куць О. М., Семенова В. М. тощо. Проте, на сучасному етапі деякі питання державотворення в Україні, потребують подальшого дослідження та систематизації.

Метою статті є дослідження впливу політичних процесів на державотворення в Україні у сучасних трансформаційних реаліях.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах демократичні процеси в Україні актуалізували дослідження проблематики впливу політичних процесів, що здатні забезпечити трансформаційний шлях розвитку суспільства. Для більшості країн Європи політичні процеси визначають подальшу перспективу організації публічної влади. Ефективність політичного процесу є дійсним показником динамічної характеристики розвитку держави. Так, наприклад, в результаті реформування політичної системи, переходу до демократії, відбувається формування нових політичних інститутів, що сприяють виникненню інноваційних методів та механізмів взаємодії суб'єктів політичних відносин між собою. При цьому основний упор робиться на вироблення оптимального політико-правового механізму функціонування політичної системи: діяльність суб'єктів політики повинна здійснюватися в рамках політико-правових норм та конфігурацій цивілізованої взаємодії.

Формування та розвиток державотворення в нормативній та емпіричній політології звично зводиться до створення законодавцем тих чи інших інститутів, а потім до їх закріплення в практиці державного управління. Даний підхід помітно обмежує поняття держави та фактичне

функціонування політики. Самодостатнього значення набуває воля законодавця, яка фактично ототожнюється з волею держави.

Умовою виникнення та функціонування суверенних держав є не тільки монополізація влади в рамках чітко визначеної території, але й визнання права на подібну монополію з боку аналогічних монополістів за межами їх території з боку різних політичних акторів всередині їх території.

Для характеристики самого процесу взаємодії в природі та суспільстві, а також змін, що відбуваються протягом даної взаємодії використовується поняття «процес». Таким чином, поняття політичного процесу, тобто процесу, що відбувається в сфері політики, відображає динамічну сторону буття політичної системи суспільства.

Вивчення теорії та практики політичного процесу має важливе наукове та прикладне значення. Виявлення закономірностей його протікання дозволяє політичним інститутам та політичним діячам управляти політичними змінами, спрямовувати їх в позитивне русло, виключаючи або пом'якшуючи їх негативні наслідки, оптимізувати діяльність політичної системи щодо державотворення [4, с. 58].

Необхідно відзначити, що в сучасній політичній науці існують різні точки зору на те, що таке політичний процес. На думку Р. Доуза політичний процес необхідно ототожнювати з політикою в цілому. Ч. Меріам розглядає політичний процес із усією сукупністю поведінкових акцій суб'єктів влади, зміною їх статусів та явищ. С. Хантінгтон пов'язує політичний процес з функціонуванням та трансформацією інститутів влади. Д. Істон розуміє його як сукупність реакцій політичної системи та виклики зовнішнього середовища. Д. Мангейм та Р. Річ трактують його як складний комплекс подій, що визначає характер діяльності державних інститутів та їх вплив на суспільство [2, с. 7.].

Політичний процес – це послідовна реалізація функцій політичної системи суспільства, що включає певну сукупність послідовних дій

суб'єктів політики щодо завоювання, утримання та використання державної влади, регулювання соціальних, економічних, духовно-культурних та політичних відносин та вирішення практичних завдань в різних сферах суспільного життя, це послідовна зміна стану суб'єктів та об'єктів політики, а також відносин між ними в результаті їх взаємодії, це послідовність розвитку політичних подій та явищ [15, с. 340].

Об'єктом політичного процесу виступають різні явища та процеси, а також індивіди, соціальні інститути, що підпадають впливу суб'єктів політичного процесу з метою їх зміни та переводу в новий якісний або кількісний стан. Об'єктами політичного процесу є також новостворювані інститути, відношення тощо, наприклад, нові закони, нові політичні партії, нові органи державного управління [9, с. 101].

Ресурси політичного процесу співпадають з ресурсами політичної влади, оскільки діяльність політичних суб'єктів щодо управління політичним процесом за сутністю є реалізацією ними своєї влади.

Політичний процес це складна динамічна система політичної та соціальної взаємодії. Дана система включає в себе певні компоненти та може аналізуватися з різних точок зору. В рамках внутрішньополітичних процесів виокремлюють чотири рівні (рис. 1)

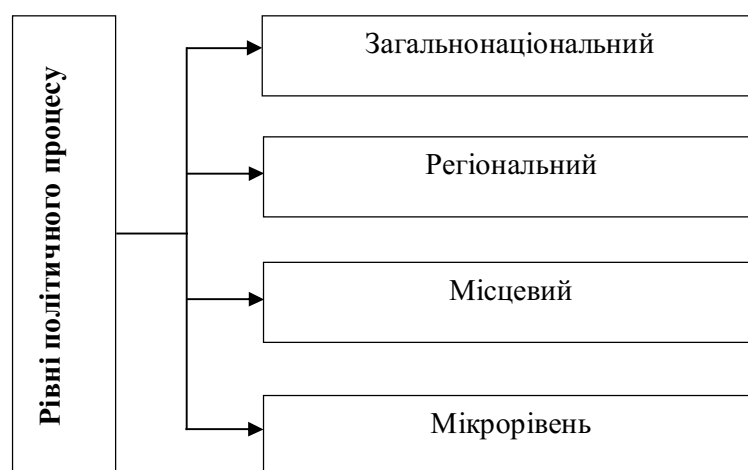


Рис. 1. Рівні політичного процесу

Джерело: [10, с. 35].

До загальнонаціонального рівня відносять процеси, в яких приймають участь політичні суб'єкти загальнодержавного масштабу (вищі органи держави та політичні партії, загальнонаціональні лідери, інститути громадянського суспільства, електорат в цілому), під час яких вирішуються політичні, економічні, соціальні, духовно-культурні та інші проблеми всієї держави.

Регіональний рівень включає процеси, що відбуваються в адміністративно-територіальних одиницях, в них приймають участь суб'єкти політики регіонального рівня, які вирішують проблеми відповідного масштабу.

Місцевий рівень охоплює політичні процеси, що реалізуються в межах місцевих територіальних утворень, вони стосуються діяльності органів місцевого врядування та місцевих політичних партій щодо вирішення проблем життєзабезпечення населення відповідних територій.

До мікрорівня належать політичні події та зміни, що стосуються окремих особистостей, наприклад процес формування їх політичних поглядів та лідерських якостей або їх особиста позиція щодо будь-якого політично важливого питання.

Реформування політичної системи це процес якісної трансформації всього державного та суспільного устрою, що сприяє змінам всіх її ключових параметрів. Як засвідчує політична практика, перетворення не завжди мають позитивний результат. Дійсно, якщо політичні реформи добре продумані, політична еліта своєчасно реагує на непередбачені обставини, основною метою маючи реалізацію інтересів та потреб суспільства. В цьому випадку своєчасно відбувається коректування призначених планів соціально-політичного та економічного розвитку держави. В результаті відбувається успішне реформування політичної системи, її успішна модернізація [9, с.101].

Україна приймає участь в глобальному політичному процесі в декількох напрямках:

- встановлення зв'язків з країнами-лідерами світового політичного процесу та побудова міждержавних відносин з країнами-сусідами;
- співпраця з міжнародними організаціями;
- інтеграційні відносини та регіональна співпраця.

В контексті зміни ролі держави у світі, українська державо центристська модель участі в світовому політичному процесі є на сьогодні найбільш вигідною, але вона є сумнівною в довготривалій перспективі, оскільки несе у собі певні ризики, зокрема, загрози для ідентичного та прогресивного розвитку економічної, соціальної й культурної сфер.

Для сучасної політичної ситуації в Україні характерні криза державності, втрата політичного управління, криза національної ідентичності, оскільки ті політичні процеси, що на даний час відбуваються є свідченням того, що влада не може знайти виходу з кризи. Як зазначає А. Пахарев, сьогоднішня реальність справедливо відзначає змушує переосмислити питання про роль особи, її внесок у політичний процес перехідного періоду розвитку суспільства. [11, с. 161].

Органи державної влади та місцевого самоврядування є активними учасниками політичного процесу, чинять значний вплив на формування та реалізацію державної політики країни та процес державотворення. Внаслідок непродуманих реформ через некомпетентність вищого політичного керівництва зміни можуть носити негативний характер та сприяти негативному розвитку внутрішньодержавних явищ та процесів, які можуть призвести навіть до деградації та розпаду політичної системи. Головною причиною цього є втрата політичним керівництвом легітимності народу.

В різні історичні періоди для багатьох держав характерні проблемні питання державотворення. На даний час кризові явища в сучасному державотворенні зумовлені факторами трансформації суспільства, переходом від радянського владного механізму до демократичного

функціонування держави з запровадженням верховенства права як визначної правового механізму гарантування для соціуму.

Серед ключових чинників впливу на процеси державотворення науковцями визначено наступні (рис. 2).



Рис. 2. Чинники, які впливають на процеси державотворення
Джерело: [13, с. 68].

Державотворення представляє собою вищий рівень теоретичної абстракції, що об'єднує в собі тотальність держави, державну владу, право, правову систему, політичний процес та державну волю. Складові державотворення, взаємопов'язані та інтегровані в даному понятті, не замінюють, а тісно взаємодіють та взаємодоповнюють один одного.

Головні ознаки державотворення наведено на рис. 3.

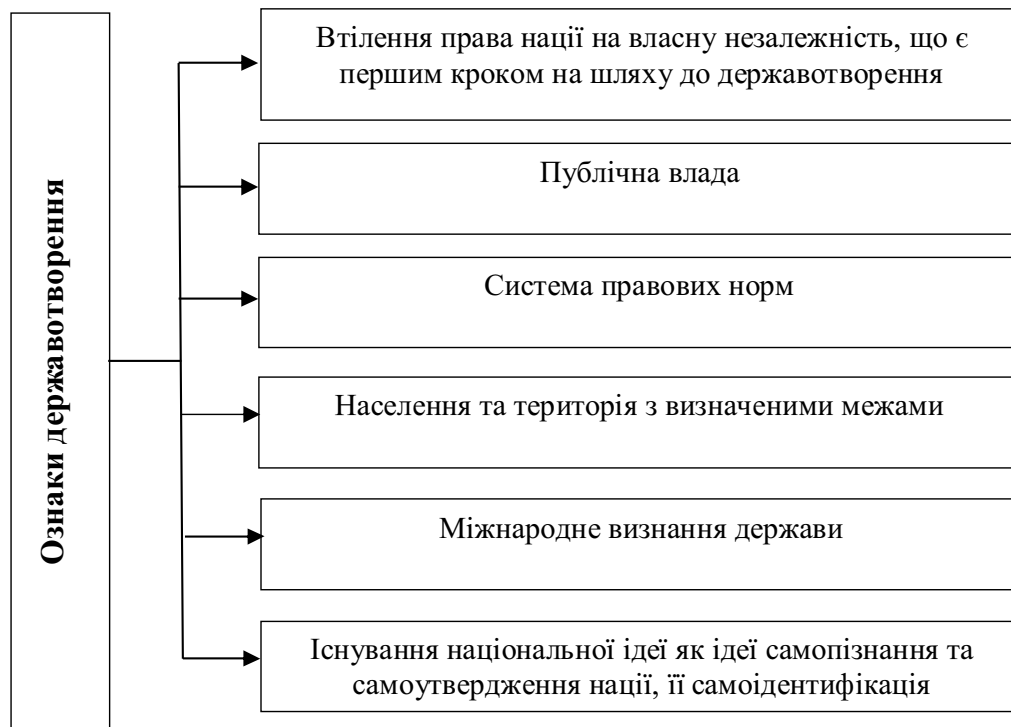


Рис. 3. Ознаки державотворення

Джерело: [12].

Відштовхуючись від даних ознак, можна стверджувати про становлення сучасного українського державотворення. Так, за роки незалежності Україна стала на шлях побудови демократичної правової та соціальної держави. Демократія, верховенство права, права людини в сучасній Україні орієнтовані на визнані світові стандарти.

Із проголошенням Декларації про державний суверенітет (1990 р.) і прийняттям Акта проголошення незалежності (1991 р.) Україна здобула суверенне право на існування й формування перспектив свого розвитку, що було закріплено в Конституції (1996 р.), що актуалізує практичний пошук ефективних шляхів державотворення, сенсом якого є демократична, соціальна і правова держава європейського типу.

Історія українського державотворення є складною, оскільки особливість її полягає в тому, що українська територія є результатом політичного розвитку, в якому етнічна сторінка історії та її політична,

тобто військова, дипломатична, економічна тощо складові не завжди збігаються [5, с. 11]. Державотворення – це побудова усього матеріального та духовного буття цілого народу. Як вважають українські дослідники С. Грабовський, С. Ставрояні та Л. Шкляр в історії українського народу наявні усі моменти, які визначені для етногенезу народів, що перейшли із стадії етнічності в стадію націотворення та державотворення [5, с. 10].

Особливе значення історичний фактор має для держав, що перебувають в умовах внутрішньо- або зовнішньополітичного конфлікту. Цей фактор володіє потенціалом для мобілізації суспільства, подолання внутрішніх суперечностей і посталих зовнішніх загроз. Від нього великою мірою залежить успішність процесу державотворення. Важливість згаданого чинника підвищується також унаслідок того, що держава і суспільство як складні й багатовимірні, але не ізольовані системи відчують істотний вплив зовнішніх суб'єктів управління (інших держав, світового співтовариства, наддержавних об'єднань різного характеру та ін.), що також мають власні політичні інтереси. Унаслідок цього діяльність держави повинна бути спрямована як на утвердження у практиці державного управління та суспільному житті ідей та цінностей, що консолідують соціум, так і на протидію деструктивним зовнішньополітичним впливам [8, с. 45].

В Україні основними завданнями державотворення можна визначити наступні:

- побудова власної суверенної держави;
- розбудова політичних інститутів та ліквідація тоталітарних політичних структур;
- оздоровлення міжетнічних відносин та національне відродження;
- встановлення зв'язків з іншими державами світу;
- формування законодавчої, виконавчої та судової влади;
- формування ринкової економіки, орієнтованої на соціальні потреби населення;

- зміцнення української армії;
- ефективна взаємодія центральної та місцевої влади [7, с. 54].

Сучасні суспільно-політичні процеси, нові виклики й загрози у внутрішній і зовнішній політиці дають підстави вести мову про завершення початкового етапу становлення України як незалежної держави. Відповідно сьогодні починають активізуватися проблеми подальшого вибору й визначення стратегії і тактики нашого суспільно-політичного розвитку.

В Україні можна виокремити п'ять основних рис, притаманних поняттю державотворення (рис. 4).

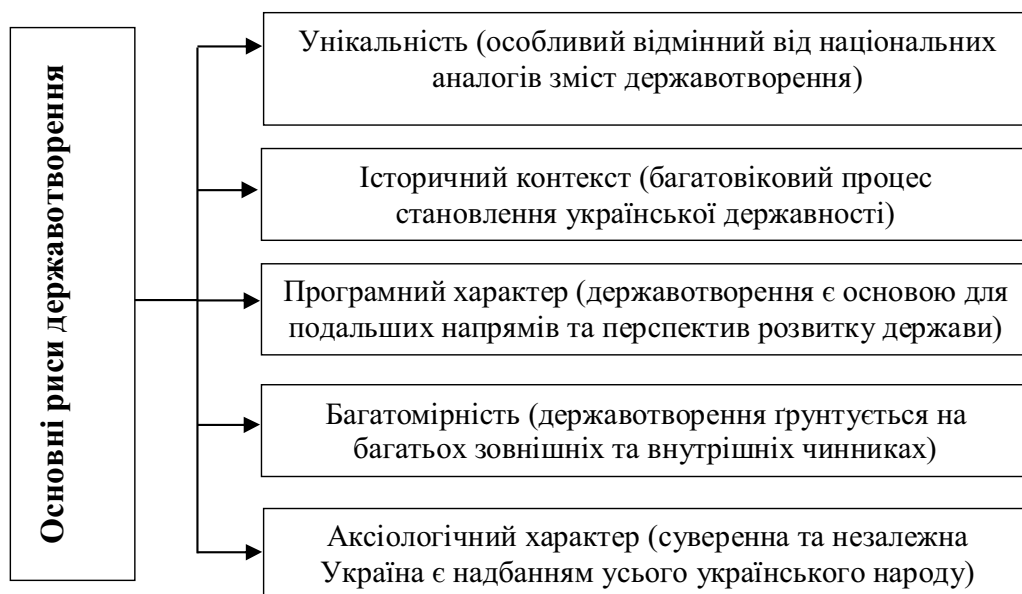


Рис. 4. Основні риси державотворення в Україні

Джерело: [14, с.35]

Структура процесу державотворення може бути зроблена за допомогою аналізу взаємодії між різними політичними акторами, а також шляхом виявлення динаміки цього явища. Крім того, велике значення має оцінка чинників, які впливають на процес державотворення. В цілому структуру процесу державотворення можна визначити як сукупність взаємодій між його акторами; логічну послідовність подій політичної

історії, пов'язаних з еволюцією держави як інституційного початку суспільного життя; «сюжет» розвитку політичної системи, який включає виникнення, становлення, розвиток та занепад держав «в періоді» [10, с. 229].

30-річний досвід незалежності показав, що сама незалежність держави не є інструментом уникнення від усіх негараздів. На даний час ми маємо певні проблеми в соціальній, економічній та духовній сферах. Присутня нестабільність та невизначеність в політичному житті. Тривають проблеми не у всьому досконалій системі правосуддя, присутні протистояння інтересів між законодавчою та виконавчою гілками влади, наявні порушення прав людини.

Не можна стверджувати, що в Україні не вживаються заходи щодо виправлення даних ситуацій. Зокрема, сформовані та здійснюються соціально-економічні перетворення, адміністративно-правова та судова реформи тощо. Дані процеси реформування державного та суспільного життя набули перманентного характеру. Оскільки реформи нерідко розтягуються на невизначений час, присутня слабка наукова та методологічна обґрунтованість [6, с. 67].

Значною мірою сучасним станом задається перспектива існування України. Сучасний стан України визначається функціонуючою практикою державотворення, в результаті якої шляхом формування державних інститутів і відносин відбувається втілення державності. Наявність прямого й зворотного зв'язку є принциповою особливістю державного управління як чиннику впорядкування процесів і станів держави. Обов'язковою умовою державного управління є механізм зворотного зв'язку, його штучне руйнування викликатиме руйнування системи державного управління.

Аналіз ресурсів процесу державотворення в сучасному політичному просторі наводить на думку, що виникнення та становлення нових держав відчувають на собі вплив двох, з одного боку самостійних, з другого – взаємопов'язаних процесів – глобалізації та демократизації, що

характеризують головні тенденції суспільного розвитку на сучасному етапі політичної історії. Глобалізація та демократизація представляють собою два потужних чинники, вплив яких на світовий простір викликає його трансформацію: їх вплив розповсюджується на всі політичні процеси та події, які відбуваються в світі, і як наслідок на формування нової структури політичної світобудови [10, с. 230].

Висновки. В Україні на даний час відбуваються глибокі трансформаційні процеси та особливої уваги потребує політична стабілізація в державі, що впливає на зміни та їх ефективність в усіх сферах життя, що у свою чергу сприяє зміцненню державності. Управлінські структури різних рівнів і масштабів формують політичні сили, які приходять до влади та здійснюють власну політику, що є засобом цієї влади. Політична влада має універсальну властивість, що дає їй можливість функціонувати в усіх сферах суспільних відносин.

Має існувати концепція політичного управління, тобто система поглядів на базові принципи, пріоритетні напрями, цілі, завдання та інструментарій політичного управління. Концепція політичного управління тісно пов'язана з системою цінностей. В різних політичних суб'єктів можуть бути різні концепції політичного управління, але реалізувати їх в масштабах держави, враховуючи наявні ресурси, може лише один політичний суб'єкт – сама держава, що в вузькому сенсі розуміється як сукупність політичного керівництва та адміністративного апарату.

Нарощування потенціалу держави включає в себе процес створення політичного потенціалу, здатність мобілізації та розподілу ресурсів, спрямованих на виробництво та добробут окремих секторів держави. На даний час в Україні основою розвитку сучасних політичних процесів є розвиток ідеологічної діяльності, виходячи з національних інтересів у глобальному розвитку, завдань глобального суспільства та трансформації національних інтересів у стратегічні завдання розвитку суспільства. Це стане підґрунтям міцної економічної бази та відновленням перспективних напрямів національної економіки.

Як показує досвід розбудови української держави, гарантувати успішну реалізацію планів національного розвитку може лише участь ідейно-свідомих лідерів політичних сил та організація активної громадської участі в контролі за управлінською діяльністю. Національна ідеологія, побудована на національній ідентичності обов'язково має вбирати в себе специфічні риси сучасних політичних процесів. Адже відстояти право України на національний розвиток у сучасному глобалізованому світі може лише ідеологічна оснащеність.

Список використаної літератури:

1. Баранов Н.А. Теория политики: политический процесс. СПб: Изд-во БГТУ, 2003. 413 с.
2. Батурина Т.Г. Информация в политическом процессе: автореф. дис. ... к.ф.н. : 09.00.11. Улан-Удэ, 2003. 22 с. Бурятский гос. Ун-т
3. Горлач М.І. Політологія. Х. : ДЦ «Єдинорог», 2002. 640 с.
4. Грабовський С. Нариси з історії українського державотворення. К.: Генеза, 1995. 608 с.
5. Кульчицький С. В. Закономірності державотворчого процесу у незалежній Україні. К.: НАН України ; Ін-т історії України, 2001. 160 с.
6. Куць О. М. Етнонаціональні чинники державотворення. Х. : Вид-во ХарPI УАДУ “Магістр”, 2002. 106 с.
7. Макаренко О. М. Історія державності як фактор державотворення в Україні. *Розвиток системи державного управління в Україні*. 2015. Вип. 2(49). С. 43–49.
8. Ніколаєва МІ. Практичні заходи щодо стабілізації політичної системи сучасної України. *Перспективи*. 2002. №1 (17). С. 101–105.
9. Осипова С. А. Процесс государствообразования в современном мире: особенности протекания и политические риски. *Актуальные проблемы политики*. 2015. № 54. С. 229–235.
10. Пахарев А. Д. Політичні інститути і процеси в сучасній Україні: навчальний посібник. Київ : Ін-т політ. і етнонац. дослід. ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. 183 с.

11. Українська державність: етапи становлення (2018). URL: <http://www.golos.com.ua/rus/article/302908> (дата звернення: 29.09.2021).

12. Черевко А. Еволюція наукових поглядів на державотворчі процеси та ступінь їх демократизації в сучасній вітчизняній теорії державного управління. *Теорія та історія державного управління*. 2016. №2(29). С. 67–78.

13. Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В., Кресіна І. О. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 632 с.

14. Clark E., Geppert M. Socio-political processes in international management in post-socialist contexts: Knowledge, learning and transnational institution building. *Journal of International Management*. 2006. Vol. 12 (3). Pp. 340–357.

References:

1. Baranov, N. A. (2003). *Teoriya politiki: politicheskij process* [Politics theory: political process], Izd-vo BGTU, SPb [in Russian].

2. Baturina, T. G. (2003), “Information of the political process”, Ph.D. Thesis, Social philosophy, Buryat State University, Ulan-Ude [in Russian].

3. Gorlach, M. I. (2002). *Politologiya* [Politics], DC Edinorog, Kharkiv [in Ukrainian].

4. Grabovskij, S. (1995). *Narisi z istoriyi ukrayinskogo derzhavotvorennya* [Essays on the history of Ukrainian statehood], Geneza, Kyiv [in Ukrainian]

5. Kulchickij, S. V. (2001). *Zakonomirnosti derzhavotvorchoho procesu u nezalezhnij Ukrayini* [Regularities of the state-building process in independent Ukraine], In-t istoriyi Ukrayini NAN Ukrayini, Kyiv [in Ukrainian]

6. Кус, О. М. (2002). *Etnonacionalni chinniki derzhavotvorennya* [Etnonational factors of state formations], Vid-vo HarRI UADU “Magistr”, Kharkiv [in Ukrainian].

7. Makarenko, O. M. (2015), “History of statehood as a factor of state formation in Ukraine”, *Rozvitok sistemi derzhavnogo upravlinnya v Ukrayini*, vol. 2(49), pp. 43–49 [in Ukrainian]

8. Nikolaeva, M. I. (2002), “Practical measures to stabilize the political system of modern Ukraine”, *Perspektivi*, vol.1 (17), pp. 101–105 [in Ukrainian]

9. Osipova, S. A. (2015), “The process of state formation in the modern world: features and political risks”, *Aktualnye problemy politiki*, vol. 54, pp. 229–235 [in Russian].

10. Paharev, A. D. (2011), *Politichni instituti i procesi v suchasnij Ukraini: navchalnij posibnik* [Political institutions and processes in modern Ukraine: a textbook], In-t polit. i etnonac. doslid. im. I. F. Kurasa NAN Ukraini, Kyiv [in Ukrainian].

11. Holos of Ukraine (2018), “Ukrainian statehood: stages of formation”, available at: <http://www.golos.com.ua/rus/article/302908> [in Ukrainian].

12. Cherevko, A. (2016), “Evolution of scientific views on state-building processes and the degree of their democratization in modern domestic theory of public administration”, *Teoriya ta istoriya derzhavnogo upravlinnya*, №2(29), pp. 67–78 [in Ukrainian].

13. Shemshuchenko, Yu. S., Skripnyuk, O. V. & Kresina, I. O. (2001). *Derzhavotvorennia i pravotvorennia v Ukrayini: dosvid, problemi, perspektivi* [State building and law-making in Ukraine: experience, problems, prospects], In-t derzhavi i prava im. V. M. Koreckogo NAN Ukrayini, Kyiv [in Ukrainian].

14. Clark, E. & Geppert, M. (2006), “Socio-political processes in international management in post-socialist contexts: Knowledge, learning and transnational institution building”, *Journal of International Management*, vol. 12 (3), pp. 340–357 [in English].

*Подано до редакції 18.01.2022 р.
Прийнято до друку 23.02.2022 р.*

УДК 35.08

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-71-84>

КАРПА М. І. – *д.держ.упр., доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі*

ORCID ID: 0000-0001-8141-4894

АКІМОВ О. О. – *д.держ.упр., доцент, Заслужений економіст України, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом*

ORCID ID: 0000-0002-1938-0459

ЗМІСТ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: КОНЦЕНТРАЦІЯ ТА КОМПЕТЕНТНІСТЬ

Анотація. У статті розкрито поняття концентрації у змісті посади державної служби. Виявлено методичне значення застосування концентрації щодо формування змісту посад державної служби в частині оптимізації та розподілу навантаження за посадою державної служби, підвищення рівня компетентності державних службовців. Виявлено взаємозв'язки між концентрацією змісту посад та компетентністю державних службовців, між концентрацією як явищем та системою публічного управління. Визначено, що концентрацією у сфері публічного управління можна вважати процес, спрямований на збільшення кількості та/або якості надання публічних послуг та виконання публічних функцій. Запропоновано можливі шляхи застосування концентрації змісту посад як у практиці як державної служби, так і загалом в публічному управлінні.

Ключові слова: державна служба, посада державної служби, концентрація, компетентність, публічне управління.

KARPA M. I. – Doctor of State Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration and Administration of the Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

AKIMOV O. O. – Doctor of State Administration, Associate Professor, Honored Economist of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management

THE CONTENT OF THE PUBLIC SERVICE POSITION: CONCENTRATION AND COMPETENCE

Abstract. The article reveals the concept of concentration in the content of a civil service position. The methodological significance of the application of concentration in relation to the formation of the content of civil service positions in terms of optimizing and distributing the workload for the civil service position, increasing the level of competence of civil servants is revealed. It is revealed the relationship between the concentration of the content of positions and the competence of civil servants, between concentration as a phenomenon and the public administration system. It was determined that concentration in the field of public administration can be considered a process aimed at increasing the quantity and quality of the provision of public services and the performance of public functions. Possible ways of applying the concentration of the content of posts both in the practice of both civil service and in general in public administration are proposed.

Key words: civil service, civil service position, concentration, competence, public administration.

Постановка проблеми. Швидкий розвиток та реформування кадрових процесів, функціональних та структурних змін у сфері сучасного управління вимагають наукового якісного забезпечення, ґрунтовного аналізу та вивчення практики застосування різноманітних

підходів. Посада державної служби є складним та багатоаспектним поняттям, яке за своїм змістом, наповненням, характеристиками, місцем у системі державної служби та іншими особливостями вчені розкривають за допомогою різноманітних методологічних підходів.

Вивчення, вдосконалення та подальше наповнення змісту посади державної служби має велике методичне значення у частині:

- оптимізації та розподілу навантаження за посадою державної служби;
- розмежування відповідальності за конкретним напрямом діяльності, функціями, завданнями;
- визначення, вивчення, класифікації методів здійснення функцій держави, органів державної влади, їх підрозділів;
- визначення критеріїв вибору наповнення змісту конкретної посади;
- визначення межі виконання функцій представника влади на посаді державної служби;
- стандартизації діяльності службовця.

Аналіз останніх публікацій. На сьогодні відсутні напрацювання теоретичних основ та практичних рекомендацій щодо можливості застосування концепції концентрації у практиці публічного управління та, зокрема, у державній службі. Глибокі дослідження щодо посади державної служби як складової частини державної служби було здійснено з позиції різноманітних підходів багатьма вченими. Проблематику розвитку кадрових процесів в органах влади, професіоналізму державних службовців аналізували такі провідні українські вчені: Н. Гончарук, В. Олуйко, В. Сорока, В. Гошовська, Ю. Кальниш, І. Козюра, С. Краснопорова, О. Оболенський, О. Пархоменко-Куцевіл, І. Розпутенко та ін. С. Серьогін, Н. Гончарук, В. Сорока розкривали різноманітні підходи щодо роботи з персоналом на підставі аналізу вітчизняного та міжнародного досвіду. М. Карпа розкрила поняття змісту посади за функціональним підходом [1; 2].

Метою дослідження є виявлення та аналіз концентрації змісту посади державної служби та можливі шляхи її застосування у практиці як державної служби, так і загалом в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Концентрація – актуальне питання розвитку людства. Адже концентрація як явище, а також його основні характеристики проявляються у багатьох сферах публічного та приватного сектору людського розвитку. Проблема практичного впровадження концентрації як можливого інструменту публічного управління маючи потребує ґрунтовного дослідження та виявлення можливостей для застосування на практиці наукових підходів. Основними проблемними питаннями на сьогодні є можливість концептуального застосування концентрації у практиці та теорії управління, виявлення її впливу на економічні, суспільні, якісні та багато інших критеріїв виміру впровадження, систематизація управлінських, кадрових, організаційних та інших процесів управління з використання концентраційних методологій, вивчення ефекту їх застосування. Концентрація активно проявляє себе у питаннях здійснення аналізу будь-якого явища, зокрема у частині аналізу ефекту, аналізу задіяних складових, ресурсних показників тощо. Науковці та практики з різних сфер науки виявляють майбутній розвиток суспільства у переході до збагачення змісту праці, автоматизації, систематизації, специфікації процесів виробництва та управління [3; 4]. Збагачення, як один зі наслідків концентрації, проходить не тільки кількісними, якісними параметрами, а й соціальними. При застосуванні концентрації в управлінні більшої ваги отримують рівень та якість освіти, культури, творчості, емоційного стану, особистісного розвитку тощо. Навіть у макроекономіці спеціалісти підтверджують жваву динаміку руху від матеріально-речової форми товару до форми послуги у національному багатстві.

Узагальнено поняття «концентрації» (англ. *Concentration*) надають розуміння процесів зосередження, скупчення, насичення, об'єднання. У сфері виробництва [5, с. 5] здебільшого виокремлюють такі форми

концентрації: збільшення виробництва однорідної або різнорідної продукції; розвиток концентрації на основі комбінування виробництва; розвиток концентрації на основі диверсифікації виробництва. Остання форма може здійснюватися як на основі двох попередніх, так і за рахунок розширення профілю діяльності підприємства. Реалізація проекту концентрації дозволяє застосовувати високоефективні технології, інструменти та обладнання, спеціалізовані технологічні машини, сучасні методи організації виробництва, комплексно використовувати сировину та матеріали, зменшити число управлінських працівників, а також реалізовувати великі проекти із вдосконалення та модернізації продукції, що випускається. Його метою має бути скорочення площі і концентрація виробничих потужностей з максимальним загальним економічним ефектом, при дотриманні планованих відповідно до стратегії виробництва обсягів випуску, розміщення виробництва компонентів і «дорожньої карти».

Концентраційні заходи у сфері виробництва вважають одним із інструментів реінжинірингу, разом з аутсорсингом та бенчмаркінгом. Мета концентрації у сфері виробництва, надання послуг, управління - це зменшення собівартості продукції/послуг шляхом скорочення витрат на утримання надмірних площ, споруд і обладнання та забезпечення неефективних процесів [6].

У серії фінансів існує поняття концентрації капіталу (англ. *aggregation of capital* [ɑgrɪ'geɪʃ(ə)n dv 'kæpɪt(ə)l]), яке трактують як збільшення розмірів капіталу банку у процесі його нагромадження. Концентрація капіталу може здійснюватися шляхом збільшення капіталу банку за рахунок власних коштів (капіталізація частини прибутку), залучення додаткових коштів акціонерів, власників і кредиторів, а також на основі консолідації капіталу шляхом приєднання, злиття банків або створення банківських об'єднань. Концентрація капіталу є об'єктивним економічним процесом. Необхідність її здійснення обумовлена потребою в розширенні масштабів і підвищенні ефективності банківської діяльності; забезпеченні стійкості

банківської системи; дотриманні вимог законодавства та нормативів Національного банку; забезпеченні платоспроможності, ліквідності та безпеки діяльності банків; підвищенні рівня їх конкурентоспроможності та гнучкості у реагуванні на циклічні зміни розвитку економіки; необхідністю покриття капіталом банківських ризиків тощо [7].

У сфері публічного управління концентрація як явище присутнє на різних рівнях та може бути застосоване в методології та теорії розвитку управлінських концепцій. Яскравими прикладами виявлення поняття концентрації у змісті посади державної служби є: запровадження «єдиних вікон», єдиних методик, залучення комп'ютеризації та автоматизації процесів у діяльності службовця, запровадження єдиних мереж, використання уніфікації у діяльності тощо.

Нормативно-правове визначення посади державної служби частково розкриває її змістове навантаження, адже це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону, тобто державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [8].

Отже, змістом посади державної служби за нормативним визначенням на сьогодні вважаємо посадові обов'язки, що суттєво обмежує компетенційні межі діяльності державних службовців. Адже виконання інших функцій, які не є прямими обов'язками державного службовця не входять у зміст його посади, а відповідно не підлягатимуть концентрації, що не дозволить збагатити зміст праці службовця. До прикладу, не враховані якісні та соціальні параметри, особистісні параметри розвитку та ін.

На сьогодні посадові обов'язки – це перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією.

Завдання та обов'язки працівника мають відповідати завданням і функціям підрозділу та вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики відповідної посади. Зазвичай увагу сьогодні приділяють процесам визначення однорідності посадових обов'язків, їх систематизації, виключення їх дублювання, визначення найбільш важливих. Тобто частково проводиться концентрування змісту посади державної служби.

У контексті функціонального навантаження можна стверджувати, що законодавчо лише частково визначено функціональний аспект посади як покладене на цю посаду коло службових повноважень. Адже не зазначено інші важливі функціональні характеристики посади, які формують поняття компетенції як більш ширшого, динамічного та багатоаспектного поняття. Часто трапляється ототожнення функції з метою, завданнями, безпосередньою практичною діяльністю. Та насамперед, слід розглядати функцію як обов'язок, визначену наперед діяльність. Ось тому визначені у правовому полі функціональні характеристики, що відносяться до посади державної служби, до виконання державних функцій, до конкретного державного органу, мають формувати комплексний функціональний підхід до посади державної служби.

Якщо до кваліфікаційних вимог службовців безумовно законодавчо затверджено наявність освіти відповідного професійного спрямування за певними освітньо-кваліфікаційними рівнями, володіння державною та іноземними мовами, стаж роботи за фахом, досвід роботи, то помилково зараховують до кваліфікацій такі особистісні характеристики як стан здоров'я, фізіологічні дані, психологічні характеристики. Зазначені характеристики відносяться до компетентності, але не можуть бути частиною кваліфікацій, адже вони не є набутими, а швидше є фізіологічними, психологічними характеристиками працівника, тобто загалом формують особисті параметри. Тому виникає необхідність виявлення, фіксації та впровадження вимог щодо особистісних компетентностей для деяких видів посад, до прикладу за додатком 1 до

Наказу МВС № 90 від 09.02.2016 висунуті вимоги щодо віку, стану здоров'я, фізичної підготовки, зросту, якісних показників слуху та зору тощо [9].

У більшості випадків метою концентрації є зменшення витрат робочого часу працівника і, відповідно, вивільнення робочої сили. Відбувається перехід до якісно нової системи зв'язків. На практиці це проявлятиметься у створенні щораз нових управлінських та програмних продуктів, зменшенні роботи на паперових носіях, спрощенні процедурних питань, укрупненні (злитті) управлінських функцій (та відповідно до них перегляд функціональних навантажень відповідних структур та посад) [10]. Також частіше з'являтимуться нові форми організації надання послуг населенню. Об'єднання функцій дозволяє економити на службових видатках, на утриманні меншої кількості штатних працівників для досягнення конкретного результату.

Динаміка прийняття законодавчих актів вказує на більшу увагу саме до функціонального навантаження на посаду державної служби. Суттєвими доробками у цьому напрямку є:

- формування компетентностей для посади державної служби;
- визначення межі здійснення посадових обов'язків;
- зв'язок посади з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу;
- перелік основних завдань та виконанням функцій, реалізація яких має здійснюватися при зайнятті посади державної служби.

Закон України «Про державну службу» у ст.8 зазначає перелік основних обов'язків державного службовця. Також зазначено, що державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах [8]. На перший погляд виглядає, що це вичерпні елементи посади, до яких можна застосовувати концентрацію. У визначенні посади державної служби не вказані подані далі у законі поняття компетентності

державного службовця, які зазначаються в оприлюдненому оголошенні про проведення конкурсу, переведенні державних службовців (ст.41), підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців (ст.48), індивідуальній програмі підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (ст.49) та ін..

Професійна компетентність державного службовця не входить в поняття посади, а є окремим поняттям та визначена як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [11, 12]. Тому поняття концентрації, крім зазначених вище посадових обов'язків, доцільно застосовувати і до спеціальних знань, умінь та навичок, моральних та ділових якостей службовця.

Висновки. Проведення функціонального аналізу посад державної служби забезпечує розподіл професійної діяльності на основні посадові обов'язки як із визначенням переліку вимог до знань, вмінь, навичок, так із визначенням інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби чи вже їх займають. Зазвичай підвищення концентрації веде до збільшення функціонального навантаження на посаду державного службовця. Така пряма залежність не завжди означатиме збільшення навантаження безпосередньо на державного службовця. Адже, застосовуючи інноваційні способи концентрації до змісту посади державної служби можна оптимізувати робочий час службовця, виявити прогалини в організаційній роботі структурного підрозділу, підвищити ефективність праці.

Концентрацією у сфері публічного управління можна вважати процес, спрямований на збільшення кількості та/або якості надання публічних послуг та виконання публічних функцій. Такого результату можна досягнути в умовах наявного обсягу роботи та в рамках однієї посади шляхом:

- використання нових методик (щодо витрат робочого часу, здійснення процедурних питань, прийняття управлінських рішень тощо);
- використання нового інструментарію: нормативного-правового, програмного забезпечення, процедурного, функціонально-структурного тощо;
- використання відповідного матеріально-технічного забезпечення.

Отже, концентрація у змісті посади відіграє роль одного з критеріїв якості функціонування конкретної посади. Використання новітніх технологій, методик, програмного забезпечення, збільшення потужності як економічної категорії – це інтенсивний вид розвитку концентрації. Саме його використання зменшує витратну складову процесу та збільшує якісні показники службової діяльності.

Список використаних джерел

1. Карпа М. І. Зміст посади державної служби: функціональний підхід. *Ефективність держ.управління: зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ*. 2015. Вип. 44. С. 205-217
2. Карпа М.І. До питання концентрації у змісті посади державної служби. *Проблеми розвитку публічного управління в Україні (Текст) :матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 квітня 2016р., м.Львів) / за наук.ред.чл.-кор.НАН України В.С. Загорського, доц. А.В.Ліпенцева*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. С.162-164.
3. Клименко І. В., Акімов О. О., Афонін Е. А. Сучасні моделі компетенцій державних службовців : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 176 с.
4. Акімов О. О. Концептуальні основи системогенезу професійної діяльності державних службовців в Україні: монографія. К. : «Центр учбової літератури», 2019.370 с.
5. Копачинська І. Г. Оцінка рівня та наслідків концентрації суб'єктів господарювання в промисловості : автореферат дис. ... кандидата економічних наук : 08.07.01 [Инст. проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України]. О., 2006. 20 с.

6. Кривоконь М. О. Основні положення реінжинірингу та концентрація виробництва як інструментів антикризового управління. *Глобальні та національні проблеми економіки Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського*. Вип. 2. 2014. С.583-587. URL: <http://www.global-national.in.ua/archive/2-2014/117.pdf>
7. Банківська енциклопедія / колектив авторів. К.: ЦНД НБУ 360 К «Знання», 2011. С. 503.
8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
9. Конкурсний відбір на службу в патрульній поліції : Додаток 1 до Наказу МВС № 90 від 09.02.2016. URL: <https://shumska-gromada.gov.ua/news/14-56-53-19-06-2017/>.
10. Акімов О. О. Професійна діяльність державних службовців в умовах євроінтеграції України: питання формування психологічної готовності : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 176 с.
11. Карпа М. І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентісний аспекти. *Державне будівництво*. 2017. №1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2017_1_15
12. Карпа М. І. Формування компетенції органів публічної влади: територіально-орієнтований підхід. *Ефективність держ.управління (текст): зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ*. 2017. Вип.3. С.213-222
13. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : Наказ Нацдержслужби України від 20 липня 2012 року № 148. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=598367&cat_id=581194
14. Публічне адміністрування. Англо-український словник термінів : навч. посіб. / К. О. Ващенко, Р. Г. Щокін, Є. О. Романенко, Л. М. Акімова [уклад.]. Київ : ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2020. 232 с.

15. Публічне адміністрування. Настільна книга державного службовця і політика. Понятійно-термінологічний словник / К. О. Ващенко, Р. Г. Щокін, Є. О. Романенко, Л. М. Акімова [уклад.]. Київ : ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 2020. 764 с.

References:

1. Karpa, M. I. (2015), Zmist posady derzhavnoi sluzhby: funktsionalnyi pidkhid [The content of the civil service: a functional approach], *Efektivnist derzh.upravlinnia: zb.nauk.pr. LRIDU NADU - Efficiency of public administration: zb.nauk.pr. LRIDU NADU*, Vyp. 44: 205-217 [in Ukrainian].

2. Karpa, M.I. (2016), Do pytannia kontsentratsii u zmisti posady derzhavnoi sluzhby [On the issue of concentration in the content of the civil service position], *Problemy rozvytku publichnoho upravlinnia v Ukraini (Tekst) :mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (15 kvitnia 2016r., m.Lviv) / za nauk.red.chl.-kor.NAN Ukrainy V.S. Zahorskoho, dots. A.V.Lipentseva - Problems of public administration development in Ukraine (Text): mater. scientific-practical conf. for international account (April 15, 2016, Lviv) / for the editor-in-chief of the NAS of Ukraine VS Zagorsky, Assoc. AV Lipentsev, Lviv: LRIDU NADU (162-164) [in Ukrainian].*

3. Klymenko, I. V. & Akimov, O. O. & Afonin, E. A. (2016), Suchasni modeli kompetentsii derzhavnykh sluzhbovtziv : monohrafiia [Modern models of competencies of civil servants: monograph], Kyiv : Tsentр uchbovoi literatury [in Ukrainian].

4. Akimov O. O. (2019), Kontseptualni osnovy systemohenezu profesiinoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv v Ukraini: monohrafiia [Conceptual bases of systemogenesis of professional activity of civil servants in Ukraine: monograph], K. : «Tsentр uchbovoi literatury» [in Ukrainian].

5. Kopachynska, I.H. (2006), Otsinka rivnia ta naslidkiv kontsentratsii subiektiv hospodariuvannia v promyslovosti : avtoreferat dys. ... kandydata ekonomichnykh nauk : 08.07.01 [Assessment of the level and consequences of the concentration of economic entities in industry: dissertation abstract. ... Candidate of Economic Sciences: 08.07.01], O. [in Ukrainian]

6. Kryvokon, M. O. (2014), *Osnovni polozhennia reinzhynirynhu ta kontsentratsiia vyrobnytstva yak instrumentiv antykryzovoho upravlinnia* [The main provisions of reengineering and concentration of production as tools of crisis management], *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky Mykolaivskyi natsionalnyi universytet imeni V.O. Sukhomlynskooho - Global and national economic problems Mykolayiv National University named after V.O. Sukhomlinsky*, Vyp. 2: 583-587, Retrieved from: <http://www.global-national.in.ua/archive/2-2014/117.pdf> [in Ukrainian]

7. *Bankivska entsyklopediia / kolektyv avtoriv* [Banking encyclopedia / team of authors], K.: TsND NBU 360 K «Znannia», 2011 [in Ukrainian].

8. *Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII* [On civil service: Law of Ukraine of 10.12.2015 № 889-VIII], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. [in Ukrainian]

9. *Konkursnyi vidbir na sluzhbu v patrolnii politsii : Dodatok 1 do Nakazu MVS № 90 vid 09.02.2016* [Competitive selection for service in the patrol police: Annex 1 to the Order of the Ministry of Internal Affairs № 90 of 09.02.2016], Retrieved from: <https://shumska-gromada.gov.ua/news/14-56-53-19-06-2017/>. [in Ukrainian]

10. Akimov, O. O. (2014), *Profesiina diialnist derzhavnykh sluzhbovtziv v umovakh yevrointehratsii Ukrainy: pytannia formuvannia psykholohichnoi hotovnosti : monohrafiia* [Professional activity of civil servants in the conditions of European integration of Ukraine: questions of formation of psychological readiness: monograph], Kyiv : Tsentri uchbovoi literatury [in Ukrainian].

11. Karpa, M. I. (2017), *Status derzhavnoho sluzhbovtzia: funktsionalnyi, orhanizatsiinyi ta kompetentisnyi aspekty* [Civil servant status: functional, organizational and competence aspects], *Derzhavne budivnytstvo - State building*, (1), Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2017_1_15 [in Ukrainian].

12. Karpa, M. I. (2017), *Formuvannia kompetentsii orhaniv publichnoi vlady: terytorialno-oriientovanyi pidkhid* [Formation of competence of public

authorities: territorially-oriented approach], *Efektivnist derzh.upravlinnia: zb.nauk.pr. LRIDU NADU - Efficiency of public administration: zb.nauk.pr. LRIDU NADU*, Vyp.3: 213-222 [in Ukrainian].

13. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii z rozroblennia profiliv profesiinoi kompetentnosti posad derzhavnoi sluzhby u derzhavnykh orhanakh, orhanakh vlady Avtonomnoi Respubliky Krym abo yikh aparati : Nakaz Natsderzhsluzhby Ukrainy vid 20 lypnia 2012 № 148 [On approval of Methodical recommendations on development of profiles of professional competence of civil service positions in state bodies, authorities of the Autonomous Republic of Crimea or their staff: Order of the National Civil Service of Ukraine of July 20, 2012 № 148], Retrieved from: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=598367&cat_id=581194 [in Ukrainian]

14. Vashchenko K. O., Shchokin R. H., Romanenko Ye. O., Akimova L.M. (2020), *Publichne administruvannia. Anhlo-ukrainskyi slovnyk terminiv : navch. posib.* [Public administration. English-Ukrainian dictionary of terms: textbook. way], Kyiv : PrAT “VNZ “Mizhrehionalna Akademiia upravlinnia personalom” [in Ukrainian].

15. Vashchenko K. O., Shchokin R. H., Romanenko Ye. O., Akimova L. M. (2020), *Publichne administruvannia. Nastilna knyha derzhavnoho sluzhbovtisia i polityka. Poniatiino-terminolohichni slovnyk* [Public administration. Civil servant's desk book and politics. Conceptual and terminological dictionary], Kyiv : PrAT “VNZ “Mizhrehionalna Akademiia upravlinnia personalom” [in Ukrainian].

*Подано до редакції 22.02.2022 р.
Прийнято до друку 15.03.2022 р.*

УДК 38.05

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-85-101>

ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ О. І. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі

ORCID ID:0000-0002-0758-346X

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Анотація. У статті проаналізовані нормативно-правові засади розвитку та функціонування Вищого антикорупційного суду. У статті обґрунтовано доцільність проводити Вищою кваліфікаційною комісією суддів України лише співбесіди, тестування професійних знань та навичок, розглядати питання щодо доброчесності, моральності кандидатів. Потім формувати списки тих кандидатів, які відповідають встановленим вимогам чинного законодавства щодо професійності, моральності, доброчесності, досвіду та кваліфікації. Далі запропонувати провести вибори суддів до Вищого антикорупційного суду населенням країни через електронне голосування. Електронною ідентифікацією особи може бути електронний підпис (наприклад, електронний підпис, що використовується для подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Це надасть можливість людям обрати тих суддів, яких вони вважають чесними, неупередженими, професійними. Крім того, було б доцільно прописати процедуру відкликання суддів Антикорупційного суду, якщо така особи скоїла правопорушення. Унормування таких процедур потребує внесення змін до чинних нормативно-правових документах України. У дослідженні зазначено, що для ефективності

діяльності Вищого антикорупційного суду України слід здійснити наступні кроки: по-перше, потрібно запровадити прозору систему відбору та призначення суддів Вищого антикорупційного суду України та їх відповідальність за необґрунтовані рішення; по-друге, запровадження прозорості діяльності Вищого антикорупційного суду України; по-третє, визначення процедури відкликання суддів громадянами України; по-четверте, передбачити процедуру звітування суддів перед громадянами України.

Ключові слова: антикорупційна політика, Вищий антикорупційний суд, кадровий потенціал, розвиток системи антикорупційних органів.

PARKHOMENKO-KUTSEVIL O. I. - Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration and Administration of Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE SUPREME ANTI-CORRUPTION COURT OF UKRAINE

Abstract. The article analyzes the legal framework for the development and functioning of the Supreme Anti-Corruption Court. The article substantiates the expediency of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine to conduct only interviews, testing of professional knowledge and skills, to consider issues of integrity, morality of candidates. Then form lists of those candidates who meet the requirements of current legislation on professionalism, morality, integrity, experience and qualifications. Then propose to hold elections of judges to the Supreme Anti-Corruption Court by the population of the country through electronic voting. An electronic identification of a person can be an electronic signature (for example, an electronic signature used to submit an electronic declaration of a person authorized to perform the functions of the state or local government). This will

enable people to elect those judges whom they consider honest, impartial and professional. In addition, it would be appropriate to prescribe the procedure for recalling judges of the Anti-Corruption Court, if such a person has committed an offense. Normalization of such procedures requires amendments to the current legal documents of Ukraine. The study notes that for the effectiveness of the Supreme Anti-Corruption Court of Ukraine, the following steps should be taken: first, a transparent system for appointing judges of the Supreme Anti-Corruption Court of Ukraine and their responsibility for unreasonable decisions should be introduced; secondly, the introduction of transparency in the activities of the Supreme Anti-Corruption Court of Ukraine; thirdly, determining the procedure for recalling judges by citizens of Ukraine; fourth, to provide a procedure for reporting judges to citizens of Ukraine.

Key words: anti-corruption policy, Supreme Anti-Corruption Court, personnel potential, development of anti-corruption bodies system.

Постановка проблеми. На сьогодні формування та розвиток антикорупційних органів державної влади набувають актуальності, оскільки одним з пріоритетних напрямів державної політики є антикорупційна політика. Корупція наносить не виправної шкоди не лише міжнародному іміджу держави, а й добробуту населення країни, економічному розвитку України. Корупція в Україні впливає на якість надання адміністративних (державних) послуг, ефективність використання коштів державного та місцевих бюджетів, що стримує прогрес та розвиток всіх процесів у суспільстві.

Разом з тим, існує проблема неефективності зазначених органів державної влади, яка полягає у відсутності реальних (відповідних) вироків суду щодо корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема запобігання та подолання корупції, а також діяльність антикорупційних органів

державної влади аналізують вчені в різних галузях науки, у тому числі правознавці, політологи, соціологи, психологи, фахівці з державного управління та ін. Зокрема, формування та розвиток антикорупційних інституцій в Україні та світі, аналізують: С. Александров, В. Андріанов, Л. Багрій-Шахматов, О. Банчук, І. Бачинський, В. Белік, В. Берзнер, Т. Іленок, О. Кальман, М. Камлик, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О. Куриленко, В. Литвиненко, О. Лук'янов, О. Маркєєва, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С. Петрашко, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, М. Ярошенко, І. Яцків та ін.

Існують лише поодинокі дослідження проблем запровадження та функціонування Вищого антикорупційного суду України. Так, К. Ростовська аналізує проблеми становлення законодавства щодо антикорупційних судів, визначає проблеми підсудності тощо [1]. Д. Євтушенко та А. Удод зазначають, що на сьогоднішній день, діяльність ВАКС є недоцільною. Це обґрунтовується тим, що витрачання бюджетних коштів на функціонування вище зазначеного суду, який протягом трьох місяців і двадцяти двох днів свого існування спромігся винести судові рішення лише у чотирьох кримінальних провадженнях. При цьому, даний суд створювався для швидкого, ефективного і законного розгляду корупційних справ [2]. Я. Никитюк аналізує передумови та необхідність унесення змін і доповнень до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» [3].

Проблеми антикорупційних інституцій, на жаль, розглядаються лише в контексті формування та реалізації антикорупційної політики, разом з тим зазначені органи державної влади є основою запобігання та протидії корупції. Тому формування та розвиток антикорупційних органів державної влади відіграю важливу роль у заходах з запобігання та протидії корупції.

Разом з тим, відсутні системні дослідження проблеми становлення, функціонування та розвитку такої антикорупційної інституції як Антикорупційний суд України.

Метою статті є системний аналіз проблеми становлення та розвитку Вищого антикорупційного суду України

Виклад матеріалу.

7 червня 2018 року прийнято Закон України «Про Вищий антикорупційний суд України», який передбачає запровадження діяльності Вищого антикорупційного суду України. Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні (Закон України про вищий антикорупційний суд). На сьогодні тільки планується запровадження діяльності цього органи державної влади. Виникають проблеми у відсутності відповідних фахівців в даній галузі, відсутності досвіду формування саме такого суду, відсутності системного бачення роботи Вищого антикорупційного суду.

«Антикорупційний суд» у міжнародних наукових документах розглядається як суд, який істотно спеціалізується (хоча і не обов'язково виключно) у справах про корупцію [4].

Антикорупційні суди на даний час створені у наступних країнах: Афганістан, Бангладеш, Болгарія, Камерун, Хорватія, Індонезія, Кенія, Малайзія, Непал, Пакистан, Палестина, Філіппіни, Сенегал, Словаччина, і Уганда [5].

У Болгарії створено розгалужену систему інституцій, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією. Складовою частиною зусиль країни зі стримування корупції та підвищення рівня громадської довіри до державних органів було створено спеціалізований суд, який розглядає

злочини, скоєні організованими злочинними угрупованнями, в тому числі злочини, пов'язані з корупцією. У Болгарії антикорупційний суд є універсальним паралельним судом, оскільки система антикорупційних судів включає як суд першої інстанції – Спеціалізований кримінальний суд, так і апеляційний суд – Апеляційний спеціалізований кримінальний суд. В якості касаційної інстанції виступає Верховний касаційний суд [6].

У 2003 році у Словаччині було створено Спеціалізований суд (пізніше перейменований на Спеціалізований кримінальний суд) для розгляду справ про корупційні злочини та організовану злочинність. Суд розпочав свою діяльність у 2005 році. Суд був створений у відповідь на вплив на суди першої інстанції кримінальних мереж та місцевих еліт [7].

Відповідно до ст. 14 Кримінального процесуального кодексу Словаччини юрисдикція Спеціалізованого кримінального суду розповсюджується на:

- вбивства;
- вчинення тиску та здійснення впливу на рішення у сфері державного забезпечення та державних закупівель відповідно до ст.266 (3) Кримінального кодексу;
- підроблення та контрафактне виробництво грошей та цінних паперів відповідно до ст.270 (4) Кримінального кодексу;
- зловживання посадовим положенням відповідно до пунктів 3 і 4 ст.326 Кримінального кодексу;
- отримання хабаря відповідно до ст.328-331 Кримінального кодексу;
- хабарництво відповідно до ст.332-335 Кримінального кодексу;
- непряму корупцію відповідно до ст.336 Кримінального кодексу;
- хабарництво на виборах відповідно до ст.336а Кримінального кодексу;
- створення, організацію та допомогу злочинній або терористичній групі;
- особливо тяжкі злочини, вчинені злочинною або терористичною групою;

- злочини проти власності відповідно до розділу 4 спеціальної частини Кримінального кодексу або економічні злочини відповідно до розділу 5 спеціальної частини Кримінального кодексу в особливо великих розмірах (що у 25 разів перевищує незначну шкоду – 266 євро);
- завдання шкоди економічним інтересам Європейського Союзу [8].

Процедура призначення або звільнення суддів Спеціалізованого кримінального суду є звичайною процедурою, що застосовується до суддів звичайних судів. Кандидати на посаду судді складають іспит та подають свої кандидатури на розгляд комітету, призначеного Радою суддів (органу, до складу якого входять 9 суддів та 9 членів, обраних іншими гілками влади). Комітет обирає кандидатуру, яку Рада суддів може затвердити або відхилити з самого початку призначення суддів [7].

У Хорватії основою системи протидії корупції у 2009 році було створено Судові відділи з питань провадження у кримінальних справах (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, USKOK), віднесених до компетенції УСКОК [9].

Відповідно до ст.32 Закону «Про протидію корупції та організованій злочинності» Судові відділи з питань провадження у кримінальних справах, віднесених до компетенції УСКОК, створені в окружних та муніципальних судах Осієку, Рієки, Спліту та Загребу. Судді відділів призначаються головою суду на щорічній основі після винесення відповідного рішення радою суду [9].

Так само як і в Словаччині, у Хорватії спеціалізований антикорупційний суд має первісну юрисдикцію над справами про корупцію, а апеляційні скарги розглядаються у верховному суді [4; 10].

Відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» на посаду судді Вищого антикорупційного суду громадянин України може бути призначений, якщо він відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, передбаченим Законом України «Про судоустрій і статус суддів», а також володіє знаннями та практичними навичками, необхідними для

здійснення судочинства у справах, пов'язаних з корупцією, та відповідає одній із таких вимог:

- 1) має стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років;
- 2) має науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше сім років;
- 3) має досвід професійної діяльності адвоката, у тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше сім років;
- 4) має сукупний стаж (досвід) зазначеної у пунктах 1-3 цієї частини роботи (професійної діяльності) щонайменше сім років (Закон України про Вищий антикорупційний суд).

Основними етапами відбору на посаду судді Вищого антикорупційного суду є наступні:

- 1) рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про оголошення добору кандидатів на посаду судді з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад суддів;
- 2) розміщення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на своєму офіційному веб-сайті оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді;
- 3) подання особами, які виявили намір стати суддею, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідної заяви та документів;
- 4) здійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України перевірки відповідності осіб, які звернулися із заявою для участі в доборі, установленим цим Законом вимогам до кандидата на посаду судді на основі поданих документів;
- 5) допуск Вищою кваліфікаційною комісією суддів України осіб, які за результатами перевірки на час звернення відповідають установленим цим Законом вимогам до кандидата на посаду судді, до участі у доборі та складенні відбіркового іспиту;
- 6) складення особою, допущеною до участі у доборі, відбіркового іспиту;

7) встановлення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України результатів відбіркового іспиту та їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

8) проведення стосовно осіб, які успішно склали відбіркового іспит, спеціальної перевірки в порядку, визначеному законодавством про запобігання корупції;

9) проходження кандидатами, які успішно склали відбіркового іспит та пройшли спеціальну перевірку, спеціальної підготовки; отримання свідоцтва про проходження спеціальної підготовки;

10) складення кандидатами, які пройшли спеціальну підготовку, кваліфікаційного іспиту та встановлення його результатів;

11) зарахування Вищою кваліфікаційною комісією суддів України кандидатів на посаду судді за результатами кваліфікаційного іспиту до резерву на заміщення вакантних посад судді, визначення їх рейтингу, оприлюднення списку кандидатів на посаду судді, включених до резерву та рейтингового списку, на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

12) оголошення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідно до кількості вакантних посад судді у місцевих судах конкурсу на заміщення таких посад;

13) проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсу на заміщення вакантної посади судді на основі рейтингу кандидатів, які взяли участь у такому конкурсі, та внесення рекомендації Вищій раді правосуддя щодо призначення кандидата на посаду судді;

14) розгляд Вищою радою правосуддя рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та ухвалення рішення щодо кандидата на посаду судді;

15) видання указу Президента України про призначення на посаду судді – у разі внесення Вищою радою правосуддя подання про призначення судді на посаду [11].

Водночас зазначені процедури не дають можливості об'єктивно сформулювати корпус професійних та чесних суддів. На нашу думку, доцільно було б наряду з процедурами оцінювання запровадити анонімне тестування на психологічні особливості особистості, чесність, стресостійкість, вміння приймати рішення та нести за них відповідальність. Разом з тим, доцільно запровадити проходження співбесіди за допомогою поліграфа. Стосовно поліграфа існує багато негативних думок науковців, однак, на нашу думку, це дасть можливість більш об'єктивного аналізу професійних та людських якостей особистості.

З метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям доброчесності (моралі, чесності, непідкупності), а саме щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, утворюється Громадська рада міжнародних експертів. Громадська рада доброчесності, що утворена і здійснює діяльність відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», на час діяльності Громадської ради міжнародних експертів не залучається до встановлення відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду передбаченим законом критеріям для цілей кваліфікаційного оцінювання [12].

Слід звернути увагу на прозорість конкурсів на посади суддів Вищого антикорупційного суду.

Так, на кожному етапі кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду судді Вищого антикорупційного суду та під час оцінювання результатів такого кваліфікаційного оцінювання секретаріатом Вищої

кваліфікаційної комісії суддів України забезпечується відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідних засідань Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а Громадської ради міжнародних експертів – на офіційному веб-сайті Державної судової адміністрації України. Під час розгляду Вищою радою правосуддя питання про внесення Президентом України подання про призначення судді Вищого антикорупційного суду та прийняття рішення Вищої ради правосуддя щодо кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду здійснюється відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідних засідань Вищої ради правосуддя на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя, що забезпечується секретаріатом Вищої ради правосуддя [12].

Водночас, на нашу думку, було б доцільно лише проводити Вищою кваліфікаційною комісією суддів України співбесіди, тестування професійних знань та навичок, розглядати питання щодо доброчесності, моральності кандидатів. Потім формувати списки тих кандидатів, які відповідають встановленим вимогам чинного законодавства щодо професійності, моральності, доброчесності, досвіду та кваліфікації. Далі запропонувати провести вибори суддів до Вищого антикорупційного суду населенням країни через електронне голосування. Електронною ідентифікацією особи може бути електронний підпис (наприклад, електронний підпис, що використовується для подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Це надасть можливість людям обрати тих суддів, яких вони вважають чесними, неупередженими, професійними.

Крім того, було б доцільно прописати процедуру відкликання суддів Антикорупційного суду, якщо така особи скоїла правопорушення.

Унормування таких процедур потребує внесення змін до чинних нормативно-правових документах України.

Окремо стоїть питання ефективності Вищого Антикорупційного Суду.

Детально оцінювати діяльність ВАКС ще занадто рано. За рік функціонування ВАКС виніс 16 обвинувальних вироків, що є занадто мало, порівняно з витратами на функціонування даної інституції.

Існує декілька причин такої діяльності ВАКС.

По-перше, успіх ВАКС залежить від якості роботи, яку здійснює НАБУ та САП. ВАКС може ухвалити обвинувальний вирок лише у разі якщо слідчі виявлять, а прокурори нададуть достатні докази винуватості особи, що будуть поза «обґрунтованими сумнівами» [13].

По-друге, викликає занепокоєння те, що сторони можуть подавати апеляцію на рішення ВАКС до Касаційного кримінального суду Верховного Суду. Оскільки, судді Верховного Суду не пройшли через такий процес перевірки, як судді ВАКС.

По-третє, кількість справ може виявитися надмірною відносно кількості суддів ВАКС. Ситуацію ускладнює те, що судді ВАКС проводять засідання колегіально у складі 3 суддів, і якщо з певних причин один суддя відсутній, то інші двоє не зможуть продовжити слухання справи без участі третього.

По-четверте, деякі спостерігачі попереджають про нереалістичні очікування від ВАКС щодо швидкого ухвалення обвинувальних вироків посадовим особам. Завданням суду є здійснення безстороннього розгляду справ, а не тільки ухвалення обвинувальних актів; а також нереалістичні очікування можуть призвести до обґрунтованого невдоволення, якщо ВАКС не матиме негайного трансформаційного впливу. Захисникам ВАКС доведеться стримувати як свої очікування, так і сподівання громадян України [13].

По-п'яте, варто відмітити низьку якість адміністративно-правового регулювання діяльності ВАКС. Про це свідчить і значна кількість змін, які внесені до більшості нормативно-правових актів, й ухвалення нових редакцій таких актів через дуже нетривалі проміжки часу.

По-шосте, недотримання законодавчих вимог під час здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності ВАКС. Найбільш яскравим прикладом, який підтверджує цей висновок, є зміни, які внесені до Закону України «Про ВАКС». Так, у ч. 2 ст. 2 Закону зазначено: «Зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» (Про Вищий антикорупційний суд, 2018). Однак, як ми вже з'ясували вище, з п'яти законів, якими внесено зміни до Закону «Про ВАКС», лише два останні відповідають цій вимозі [3].

По-сьоме, необґрунтоване затягування процесу адміністративно-правового врегулювання проблемних питань, які виникають у процесі функціонування ВАКС. Як відомо, практично неможливо розробити й ухвалити «ідеальний» нормативно-правовий акт, який став би універсальним регулятором тієї чи іншої сфери суспільних відносин протягом тривалого проміжку часу. Яким би досконалим не був закон, у процесі його застосування обов'язково виникатимуть прогалини, недоліки чи інші суперечності, які потребуватимуть врегулювання. І в такій ситуації важливо, щоб зміни до закону вносилися оперативно і своєчасно. На жаль, у діяльності ВАКС ця вимога виконується не завжди. Зокрема, можна навести ситуацію з неодноразовим «корегуванням» підвідомчості ВАКС ще до моменту фактичного початку його діяльності. Також варто згадати про загрозу надмірного перевантаження його справами, що цілком імовірно могло паралізувати всю його роботу [4].

Окремо стоїть проблема того, що ВАКС стане політичним знаряддям вирішенням питання прибирання (дискваліфікації) «непотрібних» («незручних») політиків, посадовців, державних службовців.

Таким чином, існує загроза, що Вищий Антикорупційний суд України або буде неефективним, або його рішення будуть мати формальний характер.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави визначити наступні перспективи формування та розвитку Вищого антикорупційного суду України:

по-перше, потрібно запровадити прозору систему призначення суддів Вищого антикорупційного суду України та їх відповідальність за необґрунтовані рішення

по-друге, запровадження прозорості діяльності Вищого антикорупційного суду України;

по-третє, визначення процедури відкликання суддів громадянами України;

по-четверте, передбачити процедуру звітування суддів перед громадянами України.

Список використаних джерел:

1. Ростовська К. Проблемні питання створення антикорупційних судів в Україні. *Правова позиція*. 2017. № 2 (19). С. 159-164.

2. Євтушенко Д. О., Удод А.М. Щодо доцільності функціонування вищого антикорупційного суду. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2020/93.pdf

3. Никитюк Я. І. Структурно-організаційні засади діяльності Вищого антикорупційного суду. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 4. С. 127–130.

4. Євсєєв О. Антикорупційні суди: світовий досвід. *Новое время*. URL: http://nv.ua/ukr/opinion/evseev_o/antikoruptionsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html.

5. Створення та діяльність антикорупційних судів у Болгарії, Словаччині та Хорватії Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29287.pdf>

6. Bulgaria Anti Corruption Institutional Framework. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135512224>

7. Stephenson M. Specialised anti-corruption courts: Slovakia. URL: <http://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia/>

8. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-301>

9. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. URL: <https://www.zakon.hr/z/166/Zakon-o-Uredu-za-suzbijanje-korupcije-i-organiziranog-kriminaliteta>

10. Прокопів Б. Специфіка функціонування Вищого антикорупційного суду в Україні: міжнародний досвід та українські реалії *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Випуск 3 (15). С. 103-107.

11. Закон України Про судоустрій і статус суддів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

12. Закон України про вищий антикорупційний суд URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>

13. Іванна Яна Кузь, Метью К. Стівенсон. Вищий антикорупційний суд України Інновації для безстороннього правосуддя, 2020. URL: <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court-ukranian.pdf>.

References:

1. Rostovska K. (2017), Problemni pytannia stvorennia antykoruptsiinykh sudiv v Ukraini [Problematic issues of creating anti-corruption courts in Ukraine], *Pravova pozytsiia - Legal position*, (2) (19): 159-164. [in Ukrainian]

2. Ievtushenko D.O. & Udod A.M. (2021), Shchodo dotsilnosti funktsionuvannia vyshchoho antykoruptsiinoho sudu [Regarding the expediency of the functioning of the Supreme Anti-Corruption Court], *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal scientific electronic journal*, (3). Retrieved from http://www.lsej.org.ua/3_2020/93.pdf [in Ukrainian]

3. Nykytiuk Ya. I. Strukturno-orhanizatsiini zasady diialnosti Vyshchoho antykoruptsiinoho sudu [Structural and organizational principles of the Supreme Anti-Corruption Court], *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava - Scientific Bulletin of Public and Private Law*, Vypusk 4, S. 127–130. [in Ukrainian]

4. Ievsieiev O. (2018). Antykoruptsiini sudy: svitovyi dosvid [Anti-corruption courts: world experience.]. *Novoe vremia - New time*. Retrieved from http://nv.ua/ukr/opinion/evseev_o/antikoruptionsijni-sudi-svitovij-dosvid614776.html. [in Ukrainian]

5. Stvorennia ta diialnist antykoruptsiinykh sudiv u Bolharii, Slovachchyni ta Khorvatii Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom na zapyt narodnoho deputata Ukrainy [Establishment and operation of anti-corruption courts in Bulgaria, Slovakia and Croatia Information reference prepared by the European Information and Research Center at the request of the People's Deputy of Ukraine]. Retrieved from <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29287.pdf> [in Ukrainian]

6. Bulgaria Anti Corruption Institutional Framework. Retrieved from <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135512224> [in English].

7. Stephenson M. Specialised anti-corruption courts: Slovakia. Retrieved from <http://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia/> [in English].

8. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok. Retrieved from <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-301> [in Croatian].

9. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Retrieved from <https://www.zakon.hr/z/166/Zakon-o-Uredu-za-suzbijanje-korupcije-i-organiziranog-kriminaliteta> [in Croatian].

10. Prokopiv Bohdan (2018). Spetsyfika funktsionuvannia Vysshchoho antykoruptsiinoho sudu v Ukraini: mizhnarodnyi dosvid ta ukraïnski realii [Specifics of the functioning of the Supreme Anti-Corruption Court in Ukraine: international experience and Ukrainian realities]. *Aktualni problemy pravoznavstva - Current issues of jurisprudence*, (3) (15): 103-107 [in Ukrainian]

11. Zakon Ukrainy pro vyshchyi antykoruptsiinyi sud [Law of Ukraine on the Supreme Anti-Corruption Court] Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> [in Ukrainian]

12. Zakon Ukrainy Pro sudoustrii i status suddiv [Law of Ukraine on the Judiciary and the Status of Judges]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. [in Ukrainian]

13. Ivanna Yana Kuz & Metiu K. Stivenson (2020), Vysychyi antykoruptsiinyi sud Ukrainy Innovatsii dlia bezstoronnoho pravosuddia Supreme Anti-Corruption Court of Ukraine Innovations for Impartial Justice]. Retrieved from <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court-ukranian.pdf>. [in Ukrainian]

*Подано до редакції 26.04.2022 р.
Прийнято до друку 12.05.2022 р.*

УДК 323.1:316.3:316.42 (477)

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-102-133>

ПАСІЧНИК В.М. – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державної політики та врядування Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID:0000-0002-2447-2374

ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено процес формування національної ідентичності в незалежній Україні. На основі аналізу результатів соціологічних досліджень розкрито стан, проблеми та перспективи формування української національної ідентичності. З'ясовано, що на момент проголошення незалежності для України була характерна розмита національна ідентичність, де переважали саме регіональні ідентичності, коли Захід України орієнтувався на Європейський Союз, а її Схід та Південь на Росію. Результати дослідження соціологічних досліджень виявили позитивну динаміку у формуванні української національної ідентичності в умовах незалежної України, оскільки саме громадянська ідентичність набула для громадян України пріоритетного значення щодо інших групових ідентичностей. Поряд з тим, доведено недоліки ліберального підходу щодо формування національної ідентичності, який робить акцент на забезпеченні прав людини, ігноруючи проблеми розмитості української національної ідентичності, незавершеність процесів націотворення в Україні та колективні права українців як титульної нації. Це призвело до поглиблення розколів та фрагментації українського суспільства, відчуження широких народних мас власності та влади. Цим скористалася Росія, розв'язавши проти України «гібридну війну» та анексувавши Крим та частину Донбасу. Однак сучасна політична еліта не зробила належних висновків, і як засвідчують

результати останніх соціологічних досліджень, продовжує проводити політику, ігноруючи українські національні інтереси та очікування власного народу. Обґрунтовано пріоритетність саме національної інтеграції та забезпечення національної єдності України, при збереженні першочерговості європейської інтеграції щодо інших напрямків зовнішньополітичної орієнтації та міжнародної інтеграції. Доведено, що концептуальною основою консолідації народу України може стати передусім українська національна ідея.

Ключові слова: національна ідентичність, Україна, консолідація суспільства, українська національна ідея.

PASICHNYK V. – Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Policy and Governance of Lviv Polytechnic National University

THE PROCESS OF NATIONAL IDENTITY FORMATION IN INDEPENDENT UKRAINE

Abstract. The process of national identity formation in independent Ukraine has been studied. Based on the analysis of the results of sociological research, the state, problems and prospects of the formation of Ukrainian national identity have been revealed. It has been found that at the time of the declaration of independence, Ukraine was characterized by a blurred national identity, where regional identities predominated, when the West of Ukraine focused on the European Union, and its East and South parts focused on Russia. The results of the sociological research revealed positive dynamics in the formation of Ukrainian national identity in the conditions of independent Ukraine, as it is civic identity that has become a priority for the citizens of Ukraine over other group identities. At the same time, the shortcomings of the liberal approach to the formation of national identity, which emphasizes human rights, ignoring the problems of blurred Ukrainian national identity, incomplete nation-building processes in Ukraine and the collective rights of Ukrainians

as the titular nation, are proved. This led to the deepening of divisions and fragmentation of Ukrainian society, the alienation of property and power by the broad masses of people. Russia took advantage of this by unleashing a «hybrid war» against Ukraine and annexing Crimea and part of the Donbas. However, the modern political elite has not drawn proper conclusions, and as the results of recent sociological studies show, it continues to pursue politics, ignoring the Ukrainian national interests and expectations of its own people. The priority of national integration and ensuring the national unity of Ukraine has been justified, while maintaining the priority of European integration in relation to other areas of foreign policy orientation and international integration. It is proved that the conceptual basis for consolidating the people of Ukraine can be primarily the Ukrainian national idea.

Keywords: national identity, Ukraine, consolidation of society, Ukrainian national idea.

Постановка проблеми. Перебуваючи протягом багатьох сторіч в складі іноземних імперій і зазнаючи національного гноблення з їх боку, український етнос почав втрачати свою історичну пам'ять, мову, культуру, традиції тощо. На пограниччі України історично склались спільності з дещо змішаним етнічним складом, а на українське населення цих регіонів наклало відбиток тривалий культурний і політичний вплив сусідніх країн. Тому на момент проголошення незалежності для України була характерна розмита національна ідентичність, де переважали саме регіональні ідентичності. На сьогоднішній день існує необхідність дослідити динаміку формування національної ідентичності в незалежній Україні та визначити на цій основі концептуальні засади консолідації українського суспільства, яке сьогодні поділене за регіональною, етнонаціональною, конфесійною та соціальною ознаками, що становить загрозу її національній безпеці в умовах «гібридної війни» Росії, глобалізації та новітніх цивілізаційних викликів.

Аналіз останніх досліджень. Серед зарубіжної наукової літератури з окресленої проблематики заслуговують особливої уваги праці таких учених, як: Х. Арендт, П. Бергер, Е. Бубуер, Е. Сміт, Х. Ортега-і-Гассет,

Е. Хобсбаум, Р. Шпорлюк та інші. Доцільно відзначити підсумкове дослідження із зазначеної проблематики таких українських дослідників, як: В. Майборода, Ю. Римаренко, М. Розумний, М. Степико, М. Рябчук, М. Козловець, Н. Ковтун, О. Рудакевич, М. Маринович, В. Кремінь, В. Ткаченко та інші. Важливим чинником дослідження формування національної ідентичності в незалежній Україні є також соціологічні дослідження, які проводилися в незалежній Україні (Центру Разумкова, Фонду «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучера» тощо).

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Після проголошення незалежності в Україні у вітчизняній науці домінував ліберальний методологічний підхід щодо формування політичної нації на засадах громадянства, коли пріоритетом виступала інтеграція України до Європейського Союзу та впровадження в ній європейських стандартів, в основу яких було покладено забезпечення саме прав людини. Однак при цьому європейська інтеграція виступала як самоціль, ігнорувалась проблема розмитості української національної ідентичності та незавершеність процесів націєтворення, а також колективних прав українців як титульної нації та кримськотатарського народу як корінного народу в Україні. Здебільшого ігнорувалися настрої та очікування населення України в різних її регіонах, а також позиція Європейського Союзу, яка не розглядала Україну як потенційного члена ЄС навіть у віддаленій перспективі. Це призвело до поглиблення розколів в українському суспільстві, що актуалізує нині пріоритетність саме національної інтеграції та забезпечення національної єдності України, при збереженні важливості та першочерговості європейської щодо інших напрямків зовнішньополітичної орієнтації та міжнародної інтеграції. Для обґрунтування такого наукового підходу було звернено до результатів соціологічних досліджень, які проводилися після проголошення незалежної Української держави.

Мета дослідження – розкрити особливості процесу формування національної ідентичності в незалежній Україні на основі соціологічних досліджень, виявивши стан, проблеми та перспективи формування національної ідентичності в сучасному українському соціумі.

Виклад основного матеріалу. Після розпаду Київської Русі на удільні князівства та втрати ними своєї незалежності, українські землі протягом останніх 700 років перебували в складі іноземних імперій, які належали до різних цивілізацій (Західної, Російсько-православної, Ісламської): Литви, Польщі, Золотої Орди, Речі Посполитої, Кримського ханства та Османської імперії, Російської та Австрійської імперій, Угорщини, Румунії, Чехословаччини та СРСР. Тривале перебування українського народу в складі цих імперій зумовило значною мірою розмитість та амбівалентність національної ідентичності українського народу. На пограниччі України історично склались спільності з дещо змішаним етнічним складом, а на українське населення цих регіонів наклало відбиток тривалий культурний і політичний вплив сусідніх країн. Перебуваючи в складі імперій і зазнаючи національного гноблення з їх боку, український етнос почав втрачати свою історичну пам'ять, мову, культуру, традиції тощо. Зокрема, значна частина українців зазнала русифікації, які в умовах незалежної Української держави продовжують здебільшого користуються на роботі та в родині російською мовою, для яких характерний відносно низький рівень національної свідомості, що свідчать про незавершеність в Україні процесів націотворення. На амбівалентність сучасної української національної ідентичності впливає також своєрідність і відмінність регіонів України, їх орієнтація на Росію та Західну Європу. Розмитість й амбівалентність національної ідентичності українського народу в значній мірі зумовлює невизначеність і непослідовність внутрішньої та зовнішньої політики Української держави, що гальмує реформування українського суспільства. Успіх державотворчих процесів, модернізації суспільного життя та покращення життєвого рівня населення в Україні залежить від консолідації народу України в політично інтегровану спільноту (націю).

Під ідентичністю розуміють сукупність специфічних рис, які виділяють певну групу людей з кола інших груп і служать окремій особі підставою для віднесення себе до цієї групи [6, с.166]. Щодо національної ідентичності, то М. Бубер з цього приводу писав: «Ми говоримо про

національну спільноту, коли який-небудь народ помічає свою єдність, свій внутрішній зв'язок, свій історичний характер, своє становище, свої традиції і розвиток, свою долю і призначення, робить їх предметом своєї свідомості, мотивуванням своєї волі» [4, с.8]. Отже, національна ідентичність відображає внутрішню єдність, спорідненість, окремішність і відмінність даного народу від інших народів, що лягає в основу його самоусвідомлення свого «національного Я».

Результати соціологічних досліджень, яке було проведено в 1996 році київськими соціологами М. Білецьким та О. Топиго, засвідчили, що після проголошення незалежності в Українській державі ще не була на той час сформована єдина загальнонаціональна ідентичність [1, с.74-89]. В Україні передусім виділялися два великі субрегіони – «Правобережжя» і «Лівобережжя», які в питаннях культурної, економічної, партійно-політичної та зовнішньополітичних сферах займали прямо протилежні позиції. В цих субрегіонах особливо чітко виділяються два полюси – Галичина і Донбас, які культивували у найбільш “чистому” вигляді “українську” (етнічну) та “радянську” (умовна назва) ідентичності [1, с.88]. Галичина під українською національною ідентичністю розуміє себе передусім як етнополітичну спільноту, а Донбас, як спільноту, що об'єднується на засадах громадянства, тобто своєї приналежності до держави та певної території. Далі від цих полюсів до центру України йшло поступове “розмивання” цих типів ідентичностей, і формування певних змішаних типів із переважанням рис “української” чи “радянської” ідентичності.

Таблиця 1.

Основні характеристики двох типів орієнтацій населення
України [1, с.88].

	“Український” (галицький)	“Радянський” (донецький)
В культурній сфері	спілкування на українській мові (при негативному відношенні до спілкування на російській мові; вивчення російської, в кращому випадку, не заохочується); навчання лише на українській мові; орієнтація лише на українську культуру при активному витісненні російської; симпатії до націоналізму	спілкуванні переважно на російській мові при теоретичному визнанні рівноправ'я мов і ствердження, що мова спілкування не має принципового значення; різка антипатія до націоналізму
У сфері зовнішньої політики	орієнтація на Захід і НАТО; максимальне дистанціювання від Росії; ворожість або, по меншій мірі, недовіра до неї	орієнтація на дружбу (однак не обов'язково інтеграцію) з Росією; недовіра до НАТО
В партійній сфері	орієнтація на партії націонал-демократичного (рідше – націоналістичного) напрямку; категоричне неприйняття комуністів	підвищенні, однак не абсолютні симпатії до лівих
В економіці	проринкова риторика, декларативна підтримка приватної власності	недовіра до ринку; підтримка державної економіки
Відношення до керівництва країни	краще, ніж в середньому по країні	гірше, ніж в середньому по країні

Ці дані підтверджуються також результатами соціологічного дослідження, яке проводилося в рамках Політологічного центру «Гене́за» у 1997 році, в якому автор також брав участь [10]. Дослідження виявило, що в Україні після проголошення незалежності домінувала регіональна ідентичність над національною та етнічною, яка проявлялася в різних пріоритетах розвитку України, що ускладнює формування серед населення національної солідарності та державного патріотизму. Це проявилось передусім у різному баченні регіонів майбутнього України.

Таблиця 2

Яким би Ви хотіли бачити майбутнє України, % [10, с.150].

	У складі оновленого СРСР	У складі конфедерації з Росією та Білоруссю	Як частину Європи	Власний шлях розвитку	Важко відповісти
Донеччани	29,24	22,42	17,54	20,08	10,72
Українці (д)	29,4	20,3	16,0	22,1	11,7
Росіяни (д)	28,6	25,5	19,0	16,5	9,5
Львів'яни	0,84	5,03	21,51	59,22	13,41
Українці (л)	0,0	3,1	21,2	62,3	13,1
Росіяни (л)	3,8	23,1	19,2	34,6	19,2

А також відсутність консенсусу щодо стратегічних перспектив розвитку Української держави.

Таблиця 3.

Вибір пріоритетів розвитку України, % [10, с.147].

	Створення армії	Демократичні свободи	Матеріальний добробут	Забезпечення територіальної цілісності	Відродження української нації	Захист економічних інтересів	Збереження екології	Створення ефективної влади	Порядок і спокій у державі	Міжнародне співробітництво
Донеччани	11,5	9,98	68,30	8,41	7,44	50,49	36,99	26,81	28,96	9,98
Українці (д)	10,8	8,2	69,7	10,8	7,4	51,1	36,8	2,5	26,8	11,7
Росіяни (д)	10,8	10,8	66,2	6,5	6,1	51,5	37,2	26,8	30,3	8,7
Львів'яни	6,62	10,70	69,30	21,13	30,99	37,46	5,77	21,13	28,17	7,61
Українці (л)	17,8	9,3	69,8	22,1	33,3	34,9	13,7	19,3	28,0	7,2
Росіяни (л)	3,8	23,1	57,7	11,5	3,8	57,7	34,6	38,5	23,1	7,7

Стагнація та система криза українського суспільства викликала незадоволеність у населення України. Однак у західних і східних регіонах України по різному бачили вихід із складного становища. Населення Сходу було більше схильне йти на певні поступки Росії у питаннях державного суверенітету, якщо це загалом сприятиме покращенню матеріального становища. Західна Україна не допускає таких поступок, якщо вони загрожують підірвати державний суверенітет. А також вважають, що досягнути більш високий рівень життя можна досягнути шляхом інтеграції до ЄС та НАТО. Якщо Схід зорієнтований на інтеграцію з Росією, то Захід більше схильний до інтеграції із Західною Європою. Полярні зовнішньополітичні орієнтації західних і східних регіонів породжувалися напруженість між Західними та Східними регіонами України, що проявлялось передусім у більш критичному ставленні Сходу України до її Заходу. В умовах системної кризи та низької національної консолідації народу це становить собою загрозу національній єдності та територіальній цілісності України.

Оскільки в Україні не проводилася окрема державна політика у сфері формування національної ідентичності та консолідації суспільства, в ній виникли та наростали певні міжрегіональні суперечності. Особливо яскраво ці суперечності себе проявили себе під виборчих кампаній 2004 р. та 2010 р., Помаранчевої революції, Євромайдані та Революції Гідності,

коли Україна фактично поділилася у своїх політичних уподобаннях приблизно рівні частини: Східна та Південна Україна підтримувала партії проросійської орієнтації, а Захід та Центр – проєвропейські сили. Цим власне скористалася Росія, здійснюючи інформаційну експансію з метою стимулювання сепаратизму на Сході та Півдні України, а згодом розв’язавши проти України «гібридну війну», вона анексувала Крим та частину Донбасу (Донецької та Луганської області).

Поряд з тим, перебування українських земель протягом чверть століття в своїй незалежній державі, Помаранчева революція, Революція Гідності та боротьба України за свою незалежність проти російської агресії позитивно вплинули процеси формування національної ідентичності на більшій території України. Зокрема, про це засвідчили результати соціологічного дослідження, яке проводив Центр Разумкова у 2016 році для вивчення стану та проблем формування національної ідентичності України, а також визначення перспектив консолідації українського суспільства [5].

Результати дослідження Центру Разумкова 2016 року виявили певну позитивну динаміку у формуванні української національної ідентичності в умовах незалежної України, оскільки саме громадянська та національна ідентичність набула для громадян України пріоритетного значення щодо регіональної, класової, релігійної та політичної групових ідентичностей.

Таблиця 4.

Ким Ви вважаєте себе в першу чергу, % [5, с.20].

	Україна	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Українці	Росіяни
Громадянином України	58,3	62,6	63,4	63,7	52,4	45,0	61,6	33,9
Жителем села, району чи міста, в якому Ви живете	22,2	21,1	22,1	17,7	23,7	25,2	21,1	31,7
Жителем регіону (області чи кількох областей), де Ви живете	11,2	9,5	8,6	12,6	14,5	14,2	10,2	18,3
Громадянином світу	2,5	1,2	1,2	0,9	1,9	8,8	2,1	4,9
Громадянином колишнього СРСР	2,3	0,2	2,0	2,3	4,8	3,1	1,4	8,5
Представником свого етносу, нації	2,0	3,8	1,5	1,4	1,9	1,3	2,1	0,9
Громадянином Європи	0,7	0,9	0,7	0,5	0,3	1,3	0,8	0,4
Громадянином Росії	0,1	0,2	0,0	0,5	0,3	0,0	0,1	0,4

Таблиця 5.

Ким Ви вважаєте себе за національністю, % [5, с.49].

	Україна	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Українці	Росіяни
Українцем (кою)	85,7	96,7	94,5	84,2	79,8	59,9	97,8	70,6
Росіянином (кою)	11,0	2,4	3,0	12,1	15,9	33,4	1,8	24,0
Іншої національності	2,1	0,7	1,0	1,9	1,9	6,6	0,3	3,7
Важко відповісти	1,2	0,2	1,5	1,9	2,4	0,0	0,2	1,7

Однак громадянська та національна ідентичності поступаються в ієрархії ідентичностей, якщо брати самоідентифікацію громадян України за належністю до мікрогруп: родинних, професійних, вікових, гендерних груп. Це свідчить про певну проблемність у сфері формування національної ідентичності, що може проявлятися в пріоритетні особистих та корпоративних інтересів на українськими національними інтересами.

Тим не менш, виразно помітна певна позитивна динаміка формування національної ідентичності в незалежній Україні. Так респонденти під Україною розглядають передусім як свою Батьківщину, а потім вже країну, в якій вони проживають та громадянство, що фіксує лише формальну належність до Української держави [5, с.18]. Ця позитивна динаміка простежується передусім за рахунок стрімкого зростання національної свідомості в Центральній Україні, яка наближається до рівня Західної України.

Таблиця 6.

З чим з наведеного у Вас у першу чергу асоціюється слово
«Україна» [5, с.18]., %.

	Україна	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Українці	Росіяни
Моя Батьківщина	45,5	56,4	55,9	28,2	35,1	32,2	50,0	19,6
Країна, в якій я живу	23,9	18,7	18,1	33,8	26,2	34,1	21,5	38,4
Держава, громадянином якої я є	17,0	11,4	14,2	22,2	25,4	17,4	16,2	22,8
Те, що мене оточує в повсякденному житті (моє місто/селище/село, знайомі красвиди, родичі і земляки)	9,4	10,9	8,7	9,7	9,5	8,5	9,1	8,5
Частина Європи	1,2	2,1	0,9	2,3	0,5	0,6	1,2	1,3
Частина Росії	1,2	0,0	0,7	0,5	1,4	4,7	0,8	4,9

Проте для мешканців Східної та Південної України, а також Донбасу, Україна здебільшого асоціюється як країна, в якій вони проживають, або

державою, громадянами якої вони є. Це зміщення акцентів засвідчує, що для мешканців цих регіонів Україна ще не набула свого значення як Батьківщини, що фіксує проблемність формування національної ідентичності в сучасному українському соціумі. Ще гірша ситуація простежується на зрізі усієї країни за етнічною ознакою: лише половина етнічних українців розглядають Україну як свою Батьківщину (50,0%), що засвідчує їх зрусифікованість і ще низький рівень національної свідомості; а етнічні росіяни практично не розглядають Україну як Батьківщину (19,6%), для них Україна передусім є країною, в якій вони проживають (38,4%), або державою, громадянами якої вони є (22,8%). Незважаючи на це, слід зазначити також і про певну позитивну динаміку інтеграції росіян до сучасного українського соціуму, оскільки навіть вони розглядають Україну самобутньою та самодостатньою країною, а не як частину Росії (4,3%) чи Європи (1,3%). В етнічних українців це тенденція виражена ще яскравіше: лише 1,2 % розглядають Україну як частину Європи, і 0,8 % як частину Росії.

Важливим складником спільної національної ідентичності є наявність патріотизму. Соціологічне дослідження виявило про значне зростання рівня патріотизму в громадян України незважаючи на регіональні відмінності: дві третини опитаних вважають себе патріотами України, а три чверті засвідчують наявність почуттів патріотизму, любові до України [5, с.21;26].

Результати опитування підтверджують той факт, що Євромайдан, Революція Гідності та боротьба за незалежність України, героїзм і самовідданість українських військових, добровольців, волонтерів, виявлені в боротьбі проти російської агресії та сепаратистських рухів, анексія Росією Криму та частини Донбасу, військові дії на Сході України посилили почуття патріотизму в Україні [5, с.35]. Однак, як засвідчують результати опитування, прорахунки влади в проведенні реформ у 2014-2016 рр. послабили почуття патріотизму у певної частини громадян України [5, с.26].

Незважаючи на невдоволення діями влади, для громадян України загалом характерний оптимізм щодо майбутнього України як незалежної держави. Незважаючи на складну соціально-економічну ситуацію в Україні, її громадяни у своїй більшості вірять у здатність своєї країни подолати існуючі проблеми і труднощі та у наявність в ній перспектив гідного життя [5, с.34]. Однак прорахунки влади в процесі реформування та падіння рівня життя фіксують поміркований оптимізм щодо перспектив на покращення свого рівня життя меншою мірою для себе, і більшою – для своїх дітей та онуків. Більшість опитаних вважають, що в майбутньому Україна все ж буде високорозвинутою, демократичною, впливовою європейською країною (36,5%) або піде особливим шляхом розвитку (21,4%) [5, с.62]. “Песимістичні” варіанти майбутнього України підтримують незначна частка опитаних.

Досягнути позитивних перспектив Україна зможе на основі усвідомлення її населенням спільної історичної долі. Українці вважають, що Україна має свою власну історію, і відповідно, 85% опитаних вважають, що в українських дітей варто виховувати почуття любові до України та поваги до своєї історії [5, с.38]. Все це дозволить, на думку більшості, молодшому поколінню українців легше досягти єдності між собою, солідарності і взаємодопомоги.

Українська мова є одним з головних маркерів формування спільної національної ідентичності України. Більшість опитаних вважають, що кожен громадянин України має володіти українською мовою в обсязі, достатньому для повсякденного спілкування і спілкуватися нею в офіційних установах. Вони погоджуються з необхідністю державного сприяння розвитку та поширенню української мови на підставі того, що українська мова тривалий час зазнавала утисків (58,6 %) [5, с.41]. Разом з тим, відносна більшість респондентів (44,9%) не підтримують надання державі права обмежувати на своїй території сфери використання інших мов.

Загалом громадяни України високо оцінюють можливість задоволення своїх культурних і релігійних потреб в незалежній Україні (89,6% та 89,2%). Однак в українському суспільстві немає одностайності у питанні збереження культурних особливостей регіональних та етнічних груп чи культурна уніфікація, оскільки рівень підтримки обох цих позицій мало відрізняється [5, с.46]. Також немає явної переваги за числом прихильників щодо державної підтримки лише української мови і культури чи підтримка мов і культур також інших народів, які проживають в Україні. Однак, громадяни України виступають проти концепції «плавильного котла», коли різні етнічні групи змішуються з титульною нацією [5, с.47-49]. Респонденти також фіксують певні проблеми саме у сфері забезпечення належної єдності між різними регіонами, наявність передусім певної відособленості один від одного як проблеми формування спільної національної ідентичності для усіх громадян [5, с.64]. Проте відносна більшість усіх громадян України, які усвідомлюють наявність різниці між ними та жителями інших регіонів, переважно вважають ці відмінності позитивним явищем.

Підводячи підсумки, визначмо основні чинники консолідації та роз'єднання сучасного українського соціуму.

На думку громадян України, консолідації українського суспільства найбільшою мірою сприятимуть:

- подолання існуючих соціально-економічних проблем, підвищення добробуту більшості громадян (67% опитаних);
- подолання корупції і притягнення корупціонерів до відповідальності (66%);
- зміна влади в Україні, прихід до влади чесних, професійних, некорумпованих людей (51%);
- більш справедливий розподіл суспільних благ, зменшення розриву між статками багатих і бідних громадян (48%);
- збільшення участі громадян у вирішенні соціально важливих проблем на державному та регіональному рівнях» (29%) [5, с.66].

Чинниками роз'єднання країни на думку громадян, можуть виступати:

- ставлення до влади і державної політики (43%);
- ставлення до війни на Сході (41%);
- ставлення до Росії (40%);
- федералізація України (33%);
- вступ до оборонного союзу з Росією (32%);
- курс на членство в НАТО (31%);
- відмова від повернення Криму, згода на надання особливого статусу окупованим територіям Донбасу (31%).
- бачення перспектив, напрямів розвитку своєї країни (30%);
- ставлення до Європи і США (28%);
- фінансові питання (28%) [5, с.11].

В соціологічному дослідженні висвітлено ту основу, навколо якої можливе інтеграція та консолідація громадян України.

Таблиця 7.

Що може бути основою для єднання жителів
України, % [5, с.14-15].

	Україна	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Українці	Росіяни
Спільне бачення майбутнього напрямку розвитку держави	61,6	62,9	59,4	54,6	64,2	66,5	62,2	58,6
Спільні проблеми, що сьогодні стоять перед громадянами України	58,7	54,8	57,8	64,4	68,5	50,9	59,5	54,1
Спільна історія та спільні оцінки подій і діячів історичного минулого	43,2	37,6	48,9	38,6	51,5	31,5	44,1	37,4
Спільна державна мова	22,3	29,8	24,9	11,6	21,3	14,6	24,2	9,5
Спільний ворог	22,0	29,6	21,0	13,9	19,4	22,7	23,5	11,7

Однак консолідація українського народу можлива передусім на основі власної національної ідеї. Так соціологічне дослідження встановило, що саме українська національна ідея може стати концептуальною основою консолідації сучасного українського соціуму, а також нейтралізації чинників роз'єднання країни. Зокрема, чотири п'ятих (81%) опитаних вважають, що для консолідації суспільства в кожній країні повинна бути своя спільна для всіх громадян національна ідея

(і лише 6% вважають, що вона не потрібна) [5, с.34]. З тим, що така ідея потрібна, згодна більшість опитаних у кожному регіоні (від 67% на Півдні до 91% на Заході країни) [5, с.34].

Таблиця 8.

Чи повинна бути в кожній країні своя, спільна для всіх громадян національна ідея, % [5, с.34].

	Україна	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас	Українці	Росіяни
Так	80,7	90,8	84,2	67,1	78,4	71,5	83,9	59,9
Ні	5,5	2,4	6,4	8,3	7,0	4,4	4,9	8,6
Важко відповісти	13,8	6,9	9,4	24,5	14,6	24,1	11,2	31,5

Після президентських та парламентських виборів 2019 року Україна опинилася в цілком нових політичних реаліях, що знайшло своє відображення також на процесах формування національної ідентичності в Україні. Ці нові реалії відображають результати соціологічного дослідження щодо ставлення українських регіонів до патріотизму, мови та зовнішньополітичних пріоритетів, що було проведено Фондом демократичних ініціатив імені Ілька Кучера спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 13 по 18 грудня 2019 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей [2]. Вони засвідчили посилення тенденції до розмивання існуючого поділу України після російської агресії, окупації Росією Криму та частини Донецької та Луганської області, де найбільше простежувалися проросійські орієнтації. Російська агресія стала важливим чинником консолідації українського суспільства, а підписання та реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС вносять істотні зміни в розвиток держави та геополітичних орієнтацій її громадян. Поряд з тим соціологічне дослідження висвітлило тенденцію до певної фрагментації України. В Україні спостерігається тенденція до виокремлення в ній чотирьох регіонів (Захід, Центр, Південь та Схід) із своєю регіональною специфікою. Все виразніше простежується динаміка

формування національної ідентичності на засадах громадянства та інтенсифікації процесів формування української політичної нації за рахунок збільшення частки мешканців Сходу та Півдня України, які себе ідентифікують передусім як громадяни України (Захід – 76,2%, Центр – 77,7%, Південь 83,6%, Схід – 65,7%) [2].

Абсолютна більшість населення України (74,9 %) вважає себе насамперед громадянами України. Регіональну ідентифікацію, як належність до свого регіону, області, міста чи села, обрали значно менше громадян (15,6 %) [2]. Якщо ж розглядати динаміку формування національної ідентичності в сучасному українському соціуму протягом тривалішого часу – 2013-2019 рр., то виразно простежується позитивна тенденція, коли зростає часта опитуваних, які себе ідентифікують передусім як громадяни України. Однак ця тенденція ще не набула однозначно поступального і незворотного характеру. Відбуваються певні коливання в залежності в подій в Україні та за кордоном, що можуть і впливати на процеси формування національної ідентичності. Так після спалаху патріотизму 2014 року, і максимального його піку в 2015 – 2016 році, у 2017 та 2018 рр. спостерігається певний спад, що може бути зумовлено невдоволенням тією державною політикою, яку проводили ті проєвропейські політичні сили, які прийшли до влади в Україні після Революції Гідності. Однак у 2019 році громадян, які передусім вважають себе громадянами України знову починає зростати. В цей рік відбулися президентські та парламентські вибори, внаслідок яких відбулася зміна влади. В населення України зріс політичний оптимізм, з'явилися надії на позитивні зміни в Україні після перезавантаження влади, викликаного обранням Президентом України В. Зеленського та утворення вперше в історії України стінах парламенту монобільшості президентської партії «Слуга народу».

Таблиця 9.

Ким Ви себе в першу чергу вважаєте, % [2].

	Грудень 2013	Грудень 2014	Грудень 2015	Грудень 2017	Грудень 2018	Грудень 2019
Мешканцем регіону, де Ви живете	35,3	19,2	12,2	15,8	18,2	15,6
Громадянином України	54,2	73,2	80,9	72,9	67,5	74,9
Представником свого етносу, нації	2,0	1,3	2,4	2,8	3,2	2,6
Громадянином Росії	3,2	0,1	0,3	0,3	0,0	0,3
Громадянином колишнього СРСР	2,5	2,9	1,9	2,9	2,2	2,7
Громадянином Європи	2,3	0,9	0,6	1,3	2,0	1,2
Громадянином світу	0,1	1,9	1,2	0,8	0,9	1,5
Інше	0,3	0,6	0,2	0,2	1,0	0,1
Важко сказати	0,1	0	0,3	2,9	5,0	1,0

Дане соціологічне дослідження продемонструвало зростання рівня патріотизму. Українці таким чином визначили основні складові патріотизму: любов до своєї країни (80%), готовність захищати свою країну, якщо треба – зі зброєю (64%), виховання у дітей любові та поваги до своєї країни (58%), дотримання усіх законів країни (56%), знання історії своєї країни, її культури (51%) [2].

Україна наближається до необхідного консенсусу у питанні, що українська мова є важливим атрибутом незалежності України (згоден 81% громадян, них 55% – «безумовно» і ще 26% – «скоріше, так») в усіх регіонах України: Західному (95%), Центральному (86%), Південному (71%), Східному (64%) [2]. Абсолютна більшість українців згодна з тим, що всі керівники держави та державні службовці повинні у робочий час спілкуватися державною мовою (згоден 80% опитуваних, з них 56% – безумовно згодні та 24% – скоріше згодні) в усіх регіонах Української держави: Західного (96%), Центрального (86%), Південного (71%), Східного (64%) [2]. Більшість громадян також вважають, що в українських ЗМІ принаймні половина наповнення має бути українською мовою (згоден 79% опитуваних, з них 53% згодні з цим безумовно, а 26% – скоріше, так) в усіх регіонах: Західному (96%), Центральному (82%), Східному (66%), Південному (63%) [2].

У питанні щодо статусу російської мови такої одностайності немає. В Україні більшість українців вважає, що російська мова має вільно

використовуватися у приватному житті, але українська залишається єдиною державною (69%) (Бекешкіна, 2020). Однак в Східному регіоні, хоча переважає підтримка російської мови як мови спілкування у повсякденному житті за визнання української як державної (42,4%), однак 24% обстоюють можливість російської мови як офіційної в регіонах, а 31% виступає за надання російській мові статусу другої державної мови [2].

Соціологічне дослідження 2019 р. виявило, що народ України загалом визначився із своїми зовнішньополітичними орієнтаціями та напрямком міжнародної інтеграції, і в цьому питанні наближається до консенсусу. Майже дві третини опитаних (64%) вважають, що саме вступ до ЄС є головним інтеграційним напрямом України, у той же час за вступ до Євразійського економічного союзу виступають лише 13%, а 23% не визначилися з цього питання [2]. Більшість з опитаних в усіх регіонах України виступають за вступ до ЄС, однак рівень підтримки курсу на інтеграцію до ЄС різний: в Західному (90%), Центральному (70%), Південному (44%) та Східному (43%) регіонах [2]. Лише 23% на Півдні і 24% на Сході підтримують вступ України до Євразійського економічного союзу, також значна частина опитаних своєї думки не визначили (33% на Півдні та 33% на Сході).

Таблиця 10.

Яким інтеграційним напрямом має йти Україна, % [2].

	<i>Захід</i>	<i>Центр</i>	<i>Південь</i>	<i>Схід</i>	<i>Україна загалом</i>
Вступ до ЄС	89,6	70,3	44,2	42,6	64,2
Вступ до Євразійського економічного союзу	3,5	7,5	22,8	12,7	12,7
Важко відповісти	0,7	4,0	14,1	30,8	23,1

Слід зазначити постійну позитивну динаміку збільшення прихильників курсу на європейську інтеграцію в Україні за останні п'ять років. Переломним став 2014 рік, коли Росія розв'язала проти України «гібридну війну», анексувала Крим та частину Донбасу, і підтримує воєнний конфлікт на Сході України. Це призвело до різкого зменшення кількості прихильників вступу до Євразійського економічного союзу.

Якщо у 2013 р. прихильників вступу до ЄС (46%) була незначною більшістю у порівнянні з прихильниками до Євразійського економічного союзу (36%), то у 2019 р їх співвідношення різко змінилося на користь Європейського Союзу (64%), проти за вступ до Євразійського економічного союзу (13 %). Однак слід також зазначити загрозливу тенденцію незначного, однак поступового з 2018 року збільшення кількості респондентів, які виступають за вступ України до Євразійського економічного союзу навіть всупереч російській агресії (2017 р. – 10,8 %, 2018 р. – 12,5 %, 2019 р. – 12,7). Якщо в Україні не вдасться подолати системної кризи і рівень життя буде продовжувати знижуватися, частка кількості прихильників інтеграції до Євразійського союзу може зростати.

Таблиця 11.

Яким інтеграційним напрямом має йти Україна, % [2].

	Грудень 2013	Грудень 2014	Грудень 2016	Грудень 2017	Грудень 2018	Грудень- 2019
Вступ до ЄС	46,4	57,3	57,9	59,1	59,4	64,2
Вступ до Євразійського економічного союзу	35,7	16,3	11,0	10,8	12,5	12,7
Важко відповісти	17,8	26,5	31,1	30,2	28,1	23,1

В Україні також зростає частка прихильників вступу до НАТО, оскільки більша половина населення (51%) вважають це найкращим варіантом гарантування безпеки для Української держави. Однак по регіонах немає однотайності, переважна більшість населення Заходу (80%) і Центру (54%) виступає за вступ до НАТО, у той же час як більшість опитаних Півдня (42%) та Сходу (43%) висловилися за нейтральний статус України [2].

Таблиця 12.

Який варіант гарантування безпеки був би найкращий для України, % [2].

	Захід	Центр	Південь	Схід	Україна загалом
Вступ до НАТО	80,0	54,2	34,0	29,1	51,5
Військовий союз з Росією	0,5	2,2	7,5	13,1	5,5
Військовий союз з США	2,6	1,2	0,3	1,6	1,5
Позаблоковий статус України	7,8	21,8	41,8	43,1	26,1
Інше	0,2	2,2	1,4	1,7	1,6

Слід зазначити позитивну динаміку збільшення прихильників євроатлантичної інтеграції та вступу України до НАТО. Як показують результати дослідження, до російської агресії 2014 року в Україні переважали прихильники нейтрального статусу України. В 2014 році відбувся перелом, коли частка за вступ до НАТО стала більшою за прихильників нейтрального статусу України. Далі спостерігалась позитивна динаміка збільшення кількості прихильників євроатлантичної інтеграції, і в 2019 році вперше більшість опитуваних висловилося за вступ України до НАТО.

Таблиця 13.

Який варіант гарантування безпеки був би, на Вашу думку,
найкращий для України, % [2].

	Квітень 2012	Травень 2014	Грудень 2014	Листопад 2015	Грудень 2016	Грудень 2017	Грудень 2018	Грудень 2019
Вступ до НАТО	13,0	32,6	46,4	45,7	44,1	38,5	46,1	51,2
Військовий союз з Росією	26,2	13,6	10,1	8,2	6,4	5,3	7,2	5,5
Військовий союз з США	-	1,5	-	3,4	3,9	5,0	2,9	1,5
Позаблоковий статус України	42,1	28,3	20,9	22,6	26,4	28,6	24,1	26,1
Інше	0,9	1,0	1,0	2,4	2,5	3,1	3,0	1,6
Важко відповісти	17,8	23,7	21,7	17,6	16,6	19,5	16,7	14,1

Варто окремо зазначити, що респонденти загалом дали негативну оцінку реформаторській діяльності політичних сил, які прийшли до влади після Євромайдану та Революції Гідності у 2014 році, які не виправдали їх очікувань [5, с.29]. Це зумовлено передусім тим, що реформи, на думку опитуваних, які проводила влада за останні роки, не відповідали інтересам більшості громадян України (67%) [5, с.30]. Загалом, формування національної ідентичності в сучасному українському соціумі супроводжується у виразному протиставленні, з одного боку, народу України, з іншого – її владної і політичної еліти, яка розглядається своїм народом переважно як непатріотична сила [5, с.30]. Отож, як засвідчують результати соціологічного дослідження Центру Разумкова 2016 року, ті проєвропейські сили, які прийшли до влади у 2014 року внаслідок

Євромайдану та Революції Гідності, здійснювали політику яка не відповідала народним очікуванням. Тому ці політичні сили зазнали нищівної поразки на президентських та парламентських виборах 2019 року. До влади прийшли нові політичні сили, які переважно до того політикою не займалися, і не мали належного досвіду політичної діяльності та державно-управлінської практики.

Однак і новий Президент України В. Зеленський та його політична партія «Слуга народу», які прийшли до влади у 2019 році, здійснювала таку політику, яка також не виправдала народних очікувань, про що свідчать різке падіння до нього довіри народу та до органів державної влади, які були сформовані пропрезидентською монобільшістю в парламенті. Так, в соціологічному дослідженні Центру Разумкова, яке проводилося в лютому та жовтні-листопаді 2020 року, більшість респондентів висловлюють недовіру до всіх політиків національного рівня, чиє прізвище було представлено в опитувальнику, у тому числі Президенту України В. Зеленському, якому висловили довіру 33%, а недовіру вже 62% опитуваних [9].

Також спостерігається у 2020 році стрімке падіння довіри до державних та суспільних інституцій. Опитувані найчастіше висловлюють недовіру державному апарату (чиновникам) (79%), Верховній Раді України (76%), судам і судовій системі (75%), Уряду України (75%), політичним партіям (73%), комерційним банкам (73%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (72,5%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (71%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (70%), Вищому антикорупційному суду (70%), Прокуратурі (70%), Конституційному Суду України (65%), Національному банку України (64%), місцевим судам (63%), Верховному Суду (63%), профспілкам (54%), національній поліції (53%), Службі безпеки України (51%) [9].

Серед державних та суспільних інститутів довіру зберігають лише Збройні Сили України (66%), Церква (62%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (60%), волонтерські організації (60%), Державна

прикордонна служба (55%), голови міст (селищ, сіл), в якому проживає респондент (54%), Національна гвардія України (52%), добровольчі батальйони (52%), а також ради міста (селища, села), в якому проживає респондент (50%) [9].

Оцінюючи ситуацію в Україні в жовтні-листопаді 2020 р., більшість респондентів зазначають, що наша країна рухається в неправильному напрямі (65,5%), і лише 17,5% вважають, що події в ній розвиваються правильно [9]. Негативна оцінка діяльності органів центральної державної влади, падіння довіри до Президента України та сформованих його політичною силою державних інституцій зумовлені передусім тим, що переважна більшість опитуваних вважає, що Президент України В. Зеленський не виконав таких своїх обіцянок: відсторонення олігархів від впливу на політику (71,5%), створення нових робочих місць (70%), встановлення миру на Сході України (63%), боротьба з корупцією (62%), запровадження реального народовладдя (62%), зниження комунальних тарифів (56%), детінізація економіки, легалізація доходів (54%), підвищення пенсій (53%), забезпечення лікарень і шкіл фінансуванням і сучасним обладнанням (50%), підвищення зарплат педагогів та медиків (47%), недопущення ущемлення бізнесу правоохоронцями (46%) [9].

Неоднозначними також є оцінки реформаторської діяльності Президента В. Зеленського. Зокрема, не знаходить підтримки в народі діяльність Президента України щодо земельної реформи, більшість опитуваних вважає необхідним продовжити мораторій щодо продажу землі сільськогосподарського призначення. У разі проведення референдуму, за підтримку мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення готові проголосувати 64,4% тих, хто збирався взяти участь у референдумі [12]. В Україні сьогодні більше тих, хто не підтримує рішення влади щодо укрупнення районів (30%) у порівнянні з тим, хто його підтримує (16,5%), хоча більшість респондентів ще не визначилися щодо своєї підтримки ініціативи укрупнення районів і будуть ще дивитися, як це рішення втілюватиметься

на практиці [3]. Для громадян України характерне побоювання, що децентралізація влади та укрупнення районів призведе до того, що уся місцева влада опиниться в руках місцевих «князьків». Зокрема відносна більшість вважає, що внаслідок реформи децентралізації місцева влада вже опинилася в руках високопоставлених осіб (28,5%) і це пришвидшить спустошення сіл, селищ та навіть деяких міст (22%), хоча при цьому зазначають, що ця реформа відкриває також нові напрями впливу на місцеву владу (15%) і можливість покращення якості послуг для громадян (13,5%); проте є також значна частка респондентів, які ще не визначилися з відповіддю на це питання (28%) [3].

Слід зазначити, що соціологічні дослідження виявили вищий рівень довіри місцевим органам влади у порівнянні з загальнодержавними, які свідчать про розчарування населення і глибоку недовіру до державних інституцій (окрім тих силових структур, які забезпечують національну безпеку України). Це знайшло своє вираження також в результатах виборів до місцевих та регіональних органів влади. В них Президент України та його партія «Слуга народу» не змогли розвинути свій успіх на національному рівні, і взяти під свій контроль регіональні та місцеві органи влади, і фактично зазнали на них поразки, якщо їх порівнювати з результатами парламентських виборів 2019 року. Найбільше занепокоєння викликає, що партія «Опозиційна платформа – За життя», змогла міцно закріпитися на всіх рівнях в Південно-Східній Україні, перемігши в Одеській, Миколаївській, Запорізькій, Донецькій, Луганській і в Херсонській областях [7]. І посіла друге місце в Харківській, Дніпропетровській та Сумській областях. «Опозиційна платформа – За життя» (ОПЗЖ) є носієм саме російської ідентичності. Все це становить сьогодні реальну загрозу незалежності та територіальної цілісності України, поширення сепаратизму в південних і східних регіонах держави, посилення протистояння між центром і регіонами, Сходом і Заходом України, дестабілізації політичної ситуації в державі.

Соціологічні дослідження 2020 року та результати вибори до органів місцевого самоврядування 2020 року в Україні засвідчили про посилення фрагментації українського суспільства, розпорошення та взаємопоборювання проукраїнських сил, а також зміцнення позицій проросійських сил на Півдні та Сході України, що становлять загрозу національній єдності та безпеці Українській державі в умовах російської агресії.

З метою реалізації української національної ідеї, консолідації народу та успішного завершення процесів націєтворення в Україні, а також недопущення реваншу антиукраїнських проросійських сил на національному рівні, нами пропонується Платформа національної єдності України, навколо якої могли б об'єднатися усі прогресивні проукраїнські сили. Задля досягнення мети та стратегічних цілей Платформи національної єдності України, доцільно ініціювати діяльність загальнонаціонального постійнодіючого круглого столу, в якому б взяли участь науковці провідних вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ України, народні депутати, представники Українських Християнських Церков, органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій та політичних партій, громадські активісти та підприємці.

Зміст діяльності загальнонаціонального круглого столу міг би полягати би насамперед в: обговоренні актуальних проблеми розвитку України та її регіонів, розробка проєктів їх вирішення на національному та регіональному рівнях; формуванні узгодженої передвиборчої програми національно-патріотичних сил з метою їх об'єднання та перемоги на президентських та парламентських виборах 2024 року; розробці проєктів законопроєктів з метою досягнення цілей та програмних засад Платформи національної єдності; залученні до розробки та обговорення проєктів законопроєктів провідних науковців, фахівців-практиків, моральних авторитетів, представників різних християнських конфесій, політичних партій, громадських організацій, громадських активістів; формуванні єдиного списку кандидатів в депутати до Верховної Ради

України від національно-патріотичних сил на наступні парламентські вибори, беручи до уваги передусім професійні та моральні критерії, а також реальний практичний внесок в національно-державне будівництво України; висуненні узгодженого кандидата від національно-патріотичних сил на посаду Президента України, який бере на себе зобов'язання реалізовувати передвиборчу програму Платформи національної єдності; інформуванні української громадськості щодо змісту законодавчих ініціатив Платформи національної єдності, а також формування та консолідації різних національно-патріотичних та християнських середовищ на національному та регіональному рівнях на основі Платформи національної єдності; здійсненні після парламентських та президентських виборів 2024 року моніторингу і громадського контролю за діяльністю новообраного Президента України та Верховної Ради України, і передусім за депутатами, які взяли на себе зобов'язання реалізовувати передвиборчу програму Платформу національної єдності; ініціюванні імпічменту Президента України та відкликання депутатів від Платформи національної єдності у разі не виконання ними взятих на себе зобов'язань.

Висновки. Після проголошення незалежності в Українській державі ще не була сформована єдина загальнонаціональна ідентичність. В Україні передусім виділялися два великі субрегіони – «Правобережжя» і «Лівобережжя», які в питаннях культурної, економічної, партійно-політичної та зовнішньополітичної сферах займали прямо протилежні позиції. В цих субрегіонах особливо чітко виділяються два полюси – Галичина і Донбас. Галичина під національною ідентичністю розглядає себе передусім як українську етнополітичну спільноту, а Донбас, як спільноту, що об'єднується на засадах громадянства. Захід України тяжіє до Західної Європи з її ліберальним політичним та економічним устроєм, а Схід України до Росії, якій притаманний державний капіталізм та автократичний політичний режим.

Перебування українських земель протягом чверть століття в своїй незалежній державі, Помаранчева революція, Революція Гідності та

боротьба України за свою незалежність проти російської агресії позитивно вплинули на процеси формування національної ідентичності на більшій території України.

За цей період громадянська та національна ідентичність набула для громадян України пріоритетного значення щодо регіональної, класової, релігійної та політичної групових ідентичностей. Зростає частка українців, які під Україною розглядають передусім як свою Батьківщину, а потім вже країну, в якій вони проживають та громадянство, що фіксує формальну належність до Української держави. Відбулося значне зростання рівня патріотизму в громадян України незважаючи на існуючі регіональні відмінності. Незважаючи на складну соціально-економічну ситуацію в Україні, її громадяни у своїй більшості вважають, що в майбутньому Україна все ж буде високорозвинутою, демократичною, впливовою європейською країною або піде особливим шляхом розвитку. Абсолютна більшість опитаних вважають, що в українських дітей варто виховувати почуття любові до України та поваги до своєї історії. Україна наближається до необхідного консенсусу у питанні, що українська мова є важливим атрибутом незалежності України в усіх її регіонах. Майже дві треті опитаних вважають, що саме вступ до ЄС є головним інтеграційним напрямом України, і лише назначена частина виступає сьогодні за її вступ до Євразійського економічного союзу. В Україні також поступово зростає частка прихильників вступу до НАТО, і на сьогодні вже більша половина населення вважають це найкращим варіантом гарантування безпеки для Української держави.

Поряд з позитивною динамікою, громадяни України в ході соціологічних опитувань висвітлили також проблемні чинники, що можуть негативно впливають на процеси формування національної ідентичності в сучасному українському соціумі. Щодо забезпечення національної єдності, то в українському суспільстві немає одностайності у питанні, збереження культурних особливостей регіональних та етнічних груп чи здійснення культурної уніфікації. Респонденти на сьогодні фіксують певну відособленість регіонів один від одного, що на сьогодні

залишається однією з головних проблем забезпечення національної єдності та формування спільної національної ідентичності для усіх громадян. Серед основних чинників, що сьогодні можуть роз'єднувати Україну, її громадяни назвали: ставлення до влади і державної політики; ставлення до війни на Сході; ставлення до Росії; ставлення до Європи і США; федералізація України; вступ до оборонного союзу з Росією; курс на членство в НАТО; відмова від повернення Криму, згода на надання особливого статусу окупованим територіям Донбасу; бачення перспектив, напрямів розвитку своєї країни; фінансові питання.

В соціологічних дослідженнях висвітлено ту основу, навколо якої можливе інтеграція та консолідація громадян України: спільне бачення майбутнього напрямку розвитку держави; вирішення спільних проблеми, що сьогодні стоять перед громадянами України; спільна історія та спільні оцінки подій і діячів історичного минулого; спільна державна мова; уявлення про спільного ворога, стратегічних союзників та противників України. Громадян України вважають, що консолідація українського суспільства найбільшою мірою сприятимуть: подолання існуючих соціально-економічних проблем, підвищення добробуту більшості громадян; подолання корупції і притягнення корупціонерів до відповідальності; зміна влади в Україні, прихід до влади чесних, професійних, некорумпованих людей; більш справедливий розподіл суспільних благ, зменшення розриву між статками багатих і бідних громадян; збільшення участі громадян у вирішенні соціально важливих проблем на державному та регіональному рівнях. На думку опитуваних саме українська національна ідея може стати концептуальною основою консолідації сучасного українського соціуму, а також нейтралізації чинників роз'єднання країни.

Соціологічні дослідження 2020 року та результати виборів до органів місцевого самоврядування 2020 року в Україні засвідчили про посилення фрагментації українського суспільства, що супроводжується розпорошенням та взаємопоборюванням проукраїнських сил, а також зміцнення позицій проросійських сил на Півдні та Сході України, що

становлять загрозу національній єдності та безпеці Українській державі в умовах російської агресії. Сьогодні фактично відбувся реванш антиукраїнських проросійських сил на Сході та Півдні України після Революції Гідності 2014 року.

З метою реалізації української національної ідеї, консолідації народу та успішного завершення процесів націєтворення в Україні, нами пропонується Платформа національної єдності України, навколо якої могли б об'єднатися усі прогресивні проукраїнські сили. Задля досягнення мети, стратегічних цілей та першочергових завдань Платформи національної єдності України, доцільно ініціювати діяльність загальнонаціонального постійнодіючого круглого столу, в якому б взяли участь науковці провідних вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ України, народні депутати, представники Українських Християнських Церков, представники органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій та політичних партій, громадські активісти та підприємці. Зміст діяльності загальнонаціонального круглого столу міг би полягати би насамперед в обговоренні актуальних проблеми розвитку України та її регіонів, розробка проєктів їх вирішення на національному та регіональному рівнях та формуванні узгодженої передвиборчої програми національно-патріотичних сил з метою їх об'єднання та перемоги на президентських та парламентських виборах 2024 року, які б на державному рівні здійснювали ефективну політику формування національної ідентичності в Україні.

Список використаних джерел:

1. Белецкий М. И., Топыго А. К. Национально-культурные и идеологические ориентации Украины. По данным социологических опросов. *Полис*. 1998. №4. С. 74-89.
2. Бекешкіна І. Патріотизм, мова та зовнішньополітичні пріоритети – громадська думка України. *Демократичні ініціатива*. 2020. 21 січ. URL: https://dif.org.ua/article/%20patriotyzm_mova%20%20.

3. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів (серпень 2020 р.). *Центр Разумкова*. 2020. 04 лист. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gromadska-dumka-naselennia-shchodo-reformy-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ-serpen-2020r>.

4. Забужко О. Філософія української ідеї та європейський контекст. К.: Наукова думка, 1992. 118 с.

5. КУС – Консолідація українського суспільства: шляхи, виклики, перспективи: інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії 16 грудня 2016 р. К.: Центр Разумкова, 2016. 100 с.

6. МЕЕ – Мала енциклопедія етнодержавознавства / Редкол: Ю.І. Римаренко (відп. редактор) та ін. К.: Довіра: Генеза, 1996. С. 116.

7. Обрані депутати місцевих рад. Центральна виборча комісія. URL: https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm002pt001f01=695pt00_t001f01=695.html

8. ОГПР – Оцінка громадянами першого року діяльності Президента та нової влади (квітень 2020 р. соціологія). Центр Разумкова. 2020. 26 чер. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-pershogo-roku-diialnosti-prezydenta-ta-novoi-vlady-kviten-2020r>.

9. ОГС – Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень–листопад 2020 р.). Центр Разумова. 2020. 10 лист. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r>.

10. Пасічник Василь. Національна безпека в контексті українко-російських відносин. Ставропігон. 1997. С.145-162.

11. Результати крос-регіонального соціологічного опитування «Стан українського соціуму напередодні виборів 1998-199 рр.» проведеного Політологічним центром «Генеза» під керівництвом Віктора Небоженка у травні 1997 року. Ставропігон. 1997. С.171-193;

12. Ставлення громадян до запровадження ринку землі та скасування мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення (вересень 2020 р.). Центр Разумкова. 2020. 04 лист. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-do-zaprovadzhennia-rynku-zemli-ta-skasuvannia-moratorii-na-ku-pivliuprodazh-zemli-silskogospodarskogo-pryznachennia-veresn-2020r>.

References:

1. Beletskyy, M. Y. & Топыхо, А. К. (1998), Natsyonal'no-kul'turnye y ydeolohycheskye orientatsyy Ukrainy Po danym sotsyolohycheskykh oprosov [National-cultural and ideological orientations of Ukraine. According to opinion polls], *Polys – Polis*, (4), 74-89 [in Russian].

2. Bekeshkina, I. (2020), Patriotyzm, mova ta zovnishn'opolitychni priorityty – hromads'ka dumka Ukrainy [Patriotism, language and foreign policy priorities - public opinion in Ukraine], *Demokratychni initsiatyva - Democratic initiative*, 21 sich. Retrieved from: https://dif.org.ua/article/%20patriotyzm_mova%20%20 [in Ukrainian].

3. Hromads'ka dumka naseleння shchodo reformy detsentralizatsiyi ta yiyi rezul'tativ [Public opinion on decentralization reform and its results], (serpen' 2020r.), *Tsentr Razumkova - Razumkov Center*, 2020. 04 lyst. Retrieved from: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gromadska-dumka-naseleння-shchodo-reformy-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ-serpen-2020r>. [in Ukrainian].

4. Zabuzhko, O. (1992), *Filosofiya ukrayins'koyi ideyi ta yevropeys'kyu kontekst* [Philosophy of Ukrainian ideas and European context], K.: Naukova dumka, 1992. 118 s. [in Ukrainian].

5. *Konsolidatsiya ukrayins'koho suspil'stva: shlyakhy, vyklyky, perspektyvy: informatsiyno-analitychni materialy do fakhovoyi dyskusiyi 16 hrudnya 2016 r.* [KUS - Consolidation of Ukrainian society: ways, challenges, prospects: information and analytical materials for the professional discussion December 16, 2016], K.: Tsentr Razumkova, 2016 [in Ukrainian].

6. Mayboroda, O. (1996), *Identychnist'*. Mala entsyklopediya etnoderzhavoznavstva [Small Encyclopedia of Ethnostate Studies], / Redkol: Yu.I. Rymarenko (vidp. redaktor) ta in. K.: Dovira: Heneza. [in Ukrainian].

7. Obrani deputaty mistsevykh rad. Tsentral'na vyborcha komisiya [Elected deputies of local councils. Central Election Commission], Retrieved from: https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm002pt001f01=695pt00_t001f01=695.html [in Ukrainian].

8. Otsinka hromadyanamy pershoho roku diyal'nosti Prezydenta ta novoyi vlady (kviten' 2020r. sotsiolohiya) [OGPR - Assessment by citizens of the first year of the President and the new government (April 2020 sociology)], *Tsentr Razumkova - Razumkov Center*, 2020. 26 cher. Retrieved from: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-pershogo-roku-diialnosti-prezydenta-ta-novoi-vlady-kviten-2020r/> [in Ukrainian].

9. Otsinka hromadyanamy sytuatsiyi v krayini, riven' doviry do sotsial'nykh instytutiv ta politykiv, elektoral'ni oriyentatsiyi hromadyan (zhovten'–lystopad 2020 r.) [CSOs - Citizens' assessment of the situation in the country, level of trust in social institutions and politicians, electoral orientations of citizens (October-November 2020)], *Tsentr Razumova - Razumov Center*, 2020. 10 lyst. Retrieved from: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r.> [in Ukrainian].

10. Pasichnyk Vasyl' (1997), *Natsional'na bezpeka v konteksti ukrayinko-rusiys'kykh vidnosyn* [National security in the context of Ukrainian-Russian relations], *Stavropihon – Stavropigon* [in Ukrainian].

11. Rezul'taty kros-rehional'noho sotsiologichnoho opytuvannya «Stan ukrayins'koho sotsiumu naperedodni vyboriv 1998-199 rr.» provedenoho Politologichnym tsetrom «Heneza» pid kerivnytstvom Viktora Nebozhenka u travni 1997 roku [Results of the cross-regional sociological survey «The state of Ukrainian society in the run-up to the 1998-199 elections» conducted by the Genesis Political Science Center under the leadership of Viktor

Nebozhenko in May 1997], *Stavropihon – Stavropigon*: 171-193 [in Ukrainian].

12. Stavlennya hromadyan do zaprovadzhennya rynku zemli ta skasuvannya moratoriyu na kupivlyu-prodazh zemli sil's'kohospodars'koho pryznachennya (veresn' 2020r.) [Attitude of citizens to the introduction of the land market and the abolition of the moratorium on the purchase and sale of agricultural land (September 2020)], *Tsentr Razumkova - Razumkov Center*, 2020. 04 lyst. Retrieved from: https://razumkov.org.ua/_napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-do-zaprovadzhennia-rynku-zemli-ta-skasuvannya-moratorii-na-kupivliuprodazh-zemli-silskogospodarskogo-pryznachennia-veresn-2020r. [in Ukrainian].

*Подано до редакції 2.09.2022 р.
Прийнято до друку 20.09.2022 р.*

УДК 35.08

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-134-145>

ПОПРОЦЬКИЙ О.П. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі

ORCID ID:0000-0002-9221-1336

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАХОДІВ, У ЗВ'ЯЗКУ З ПОШИРЕННЯМ ПАНДЕМІЇ COVID-19 ЯК КРОК ДО СИСТЕМНОГО КОНТРОЛЮ В СУСПІЛЬСТВІ

Анотація. У статті проаналізовані системні підходи до проблеми запровадження заходів, у зв'язку з поширенням пандемії COVID-19 як крок до системного контролю в суспільстві. Автором доведено, що пандемія впливає на сучасні комунікації в суспільства та має наступні тенденції: по-перше, перехід комунікацій у віртуальний простір (поділ та ізоляція скасували звичний спосіб комунікації); по-друге, гнучкість; по-третє, нові заходи виміру ефективності моделі комунікацій. Нова, більш загрозлива хвиля вірусу COVID-19 або його наступника взагалі може змусити індивідів давати згоду за «анонімним» спостереженням за їх пересуванням та контактами, щоб з одного боку у випадку виявлення у них хвороби завчасно зреагувати та поширити попереджувальну інформацію тим, хто контактував з хворим, по-друге – отримати попередження, що був контакт з інфікованим та вчасно вжити заходів щодо боротьби з хворобою. Такий підхід значно спрощує підтримку громадськості щодо таких стратегічних рішень. Якщо говорити про країни, що розвиваються, то питання інформаційного супроводу процесу боротьби з COVID-19 набувають особливого значення. Оскільки доступ до реальних даних щодо захворюваності та наслідків має обмежене коло

державних службовців, то існує висока ймовірність викривлення інформації на користь рішення, яке більш вигідне державі чи окремим групам зацікавлених у цьому осіб. Знову варто повернутися до аналізу пов'язаних із зміною зонування окремих регіонів вигід та витрат кожного сектора економіки. Саме тому маніпуляція даними та відповідні рішення щодо карантинних зон підносить фінансово окремі види бізнесу та змушує адаптуватися, бо ж знищує інші, збільшуючи розрив між ними.

Ключові слова: комунікації, пандемія, кризові комунікації, маніпулювання, управління комунікаційним простором.

POPROTSKY O.P. - Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration and Administration of Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF MEASURES IN CONNECTION WITH THE SPREAD OF THE COVID-19 PANDEMIC AS A STEP TOWARDS SYSTEM CONTROL IN SOCIETY

Abstract. The article analyzes the systemic approaches to the problem of implementing measures in connection with the spread of the COVID-19 pandemic as a step towards systemic control in society. The author proved that the pandemic affects modern communications in society and has the following trends: first, the transition of communications to cyberspace (separation and isolation have abolished the usual way of communication); second, flexibility; third, new measures to measure the effectiveness of the communications model. A new, more threatening wave of COVID-19 virus or its successor in general may force individuals to consent to «anonymous» monitoring of their movements and contacts, so that on the one hand, if they are diagnosed with the disease, respond in advance and disseminate warning information to those in contact. patients, secondly - to receive a warning that there was contact with

the infected and to take timely measures to combat the disease. This approach greatly simplifies public support for such strategic decisions. If we talk about developing countries, the issues of information support of the process of combating COVID-19 are of particular importance. As only a limited number of civil servants have access to real data on morbidity and consequences, there is a high probability that information will be distorted in favor of a solution that is more beneficial to the state or certain groups of stakeholders. It is worth returning to the analysis of the benefits and costs associated with the change in the zoning of individual regions of each sector of the economy. That is why data manipulation and relevant decisions on quarantine zones financially elevate certain types of business and force them to adapt, because it destroys others, widening the gap between them.

Key words: communications, pandemic, crisis communications, manipulation, communication space management.

Постановка питання. Пандемія COVID-19 вплинула буквально на всі сфери соціокультурної життєдіяльності суспільства. Інформатизація, комунікації посилені таким серйозним глобальним викликом, як пандемія коронавірусу показала «можливість амбівалентного використання ресурсів інформаційного простору: як для отримання економічної вигоди», так і для зміни «соціальних комунікацій» [1, с. 503]. Специфіка комунікації за допомогою інформаційних каналів створює зацікавленим соціальним групам можливість для смислового спотворення інформації та маніпулятивного впливу на аудиторію. Так, найбільш поширеними в ЗМІ під час пандемії стали «теорії змов», коронавірусної пандемії, «чіпізації через вакцинування» та інших [2].

Тому на сьогодні актуалізується питання вивчення теоретичних підходів до проблеми запровадження пандемії як кроку до системного контролю в суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми комунікації у суспільстві, у тому числі у суспільстві під час запровадження локдаунів внаслідок пандемії COVID-19 аналізують, зокрема О. Барило, С. Гур'єв, О. Клібанська, А. Королевська, В. Овсяник, О. Тодорчук, О. Скорук та ін. На жаль, на сьогодні відсутні системні дослідження проблеми запровадження заходів, у зв'язку з поширенням пандемії COVID-19 як крок до системного контролю в суспільстві.

Метою статті є систематизація теоретичних підходів до проблеми запровадження заходів, у зв'язку з поширенням пандемії COVID-19 як крок до системного контролю в суспільстві.

Виклад основного матеріалу.

Світ після COVID-19 буде іншим. Поки що важко сказати, чи буде він кращим, чи гіршим, але те, що звичне життя зміниться уже ні в кого не викликає сумніву.

У відповідь на пандемію комунікації в суспільстві зазнали кількох змін, та з'явилися нові тенденції, зокрема:

1. Перехід у віртуальний простір (поділ та ізоляція скасували звичний спосіб комунікації). Тому комунікації в системі державного управління були переведені в цифрові, використовуючи всі доступні інструменти, такі як Zoom, Google, різні месенджери та навіть блоги тощо. Таким чином, цифрові канали важливі тут і зараз.

2. Гнучкість (через різноманітність поколінь на робочому місці стало очевидним, що класична модель низхідного спілкування неефективна. Для розширення прав та можливостей співробітників слід вибирати правильні інструменти з можливістю коментувати, редагувати та обговорювати).

3. Нові заходи виміру ефективності моделі комунікацій (у разі розвитку комунікацій та підтримання їх якості необхідно було розробити новий вимір. До цього багато компаній тепер використовують різні опитування для оцінки задоволеності співробітників та збору відгуків).

Звично і досить правильно аналізувати будь-яку подію з точки зору того, кому вона вигідна, хто отримав найбільшу користь? Розглянемо рішення та нововведення, які навряд чи сприйняло суспільство без пандемії.

Передусім варто згадати той самий Китай, звідки поширився вірус. Тотальний контроль над громадянами ні в кого не викликає особливих здивувань. Неодноразово у статтях згадується, що дійшло до того, що системою відслідковуються звичні маршрути пересування китайців, відхилення від яких викликає підозру, чи не веде цей новий маршрут до місць об'єднання осіб, які є ворогами держави.

Спалах епідемії зобов'язав мешканців Китаю носити маски, що ускладнило системам відеоспостереження ідентифікувати особистість, що викликало потребу удосконалювати систему ідентифікації за особливістю ходи людини, рухів, формою очей і т.н. Як повідомляли у ЗМІ, маски ускладнюють роботу системи розпізнавання осіб за допомогою камер зовнішнього спостереження, яку повсюдно використовують в Китаї. У деяких китайських містах камер відеоспостереження більше, ніж в будь-якій іншій країні. У Шанхаї та Шеньчжені на кожну тисячу жителів - більше 100 камер; 8 з 10 найбільш «спостережуваних» світових міст знаходяться в Китаї. Для вирішення цієї проблеми китайський стартап Megvii розробив технологію, здатну розташувати людей навіть у масовій формі. Про це пише видання «Digital Trends» [3]. Компанія Megvii відома розробка системи для розпізнавання обличчя Face++. За інформацією Reuters, Мегвії подала заявку на 100 мільйонів юанів (14,32 мільйона доларів США) для вдосконалення технології, яка може визначити людей, які носять маски в натовпі [4].

Спостереженням над людьми переймалися світові бізнес-титани вже багато років. Зокрема, Apple та GOOGLE об'єдналися для визначення за допомогою операційних систем смартфонів сітку контактів інфікованих COVID-19. Як зазначають на сайті компанії Apple, оскільки COVID-19

може передаватися через близькість до постраждалих людей, службовці охорони здоров'я визнали відстеження контактів як цінний інструмент, який допомагає стримувати його розповсюдження. Ряд провідних органів охорони здоров'я, університетів та громадських організацій у всьому світі проводили важливу роботу з розробки технології, яка сприяє відстеженню контактів. Для досягнення цієї причини Apple і Google випускають комплексне рішення, яке включає інтерфейси програмування прикладних програм (API) та технологію рівня операційної системи для сприяння відстеженню контактів [5].

Чи сприйнялося б таке рішення суспільством без пандемії? Скоріш за все ні. Посипалися б звинувачення за спробою встановлення контролю над особистістю, замах на недоторканість особистого життя тощо.

Пандемія розв'язала руки та дозволила встановлювати спостереження та відслідковування пересування людей. Звісно, зі слів відповідних урядів та компаній-розробників, все це робиться на благо світового співтовариства та з метою запобігання поширення вірусу! Тому такі супроводжуючі імперативи отримують, скоріш за все, відповідну підтримку світової громадськості.

Повернемося до самого вірусу COVID-19. Існують погляди, що COVID-19 це мутований вірус SARS який у 2002 був із дуже високим рівнем смертності. COVID-19 відрізняється нижчою смертністю, але більш швидкою поширюваністю та довшим інкубаційним періодом, протягом якого симптоми проявляються слабо чи взагалі відсутні. Згаданий вірус SARS (або тяжкий гострий респіраторний синдром – ТГРС), осередок якого теж був виявлений у Китаї ще в 2002 році, це свого часу була важка проблема. Він характеризувався легкістю зараження, швидкістю поширення, тяжким перебігом і високою летальністю. Вірус SARS поширився на 35 країн, де захворіли 8461 людей, з яких 916 померли. Протиепідемічні заходи по всьому світу дозволили повністю вгамувати хворобу у 2004 році [7].

Як зазначає Доктор Джозі Голдінг, з Wellcome Trust, коли вірус потрапляє до людської клітини і починає розмножуватися, він може почати мутувати, завдяки чому може ефективніше поширюватися і ставати більш небезпечним [6].

Саме тому, у випадку виявлення хвороби виникає потреба визначити, з ким контактував хворий протягом останнього часу і хто потрапив у зону ризику. Саме цей факт розв'язав руки Apple та Google спільно створити систему, яка відслідковує контакти та пересування людей в останній час.

Окрім того світ стає більш віртуальним. Звичні «живі» взаємодії між людьми замінені на віртуальні. Майже повністю перенесено освіту в онлайн, консультаційну медицину, медіа. Суспільство постійно потребує інформації. Інформаційний вакуум може породити домисли, інформаційне напруження. Саме тому роль медіа у формуванні та коригуванні громадської думки під час пандемії колосальна. Медіа можуть стати основним інструментом формування громадської підтримки неприйнятних раніше стратегічних рішень, у тому числі і рішень щодо встановлення контролю над індивідами.

Як це відбувається? Спочатку визначаються ключові проблеми та очікування громадян у визначеній ситуації. Враховуючи стан напруження морального та інформаційного, найбільші очікування громадян скоріш за все будуть щодо інформації про поточний стан захворюваності та щодо того, в яких місцях виявлені осередки захворюваності, адже перебуваючи у місцях неподалік чи у контакті з хворим із цього осередку, можна стати носієм вірусу та захворіти найближчим часом. Тому правильна подача інформації у медіа, можливо з певними акцентами, відповідно до очікувань цільової аудиторії, може схилити громадськість підтримати певне стратегічне рішення органів влади щодо контролю над нею, для потенційного суспільного блага.

Так на початку карантину поширилася інформація, у яких будинках міста Києва виявлені хворі [8]. Громадяни, хто отримував цю інформацію

перевіряли, чи не присутній їх будинок у цьому писку. Проте навряд чи хтось перевіряв достовірність цих даних, порушуючи правило: «не довіряй інформації з одного джерела». Адже передусім страх спонукав отримувати інформацію з будь-яких джерел, не перевіряючи їх достовірність.

Найлегше керувати людьми, коли вони перебувають у стані люті, паніки чи страху, адже раціональне мислення переходить на другий план, порівняно із емоційним. Як можуть розвиватися події? Ймовірність, що вірус зазнає мутації та може викликати більш руйнівні для суспільства наслідки досить висока. Цю інформацію можна використати для «підготовки» до нових пандемій, тобто сутність такої підготовки – контроль над епідемією або над інфікованими, а значить – людьми. Чи стане світове співтовариство на шлях боротьби з таким ймовірною «підготовкою»? На вряд чи, бо життя – найвища цінність для кожного з індивідів і бути живим під «наглядом заради життя» значно краще ніж мертвим. Та і виникає великий сумнів, чи і справді ми не підконтрольні ІТ-гігантам, фіксуючи добровільно відбитки пальців, 3D фото обличчя, персональні дані для звичайної ідентифікації у власному смартфоні чи іншому гаджеті. Окрім того, практично кожен пересічний користувач інтернету відомий окремим групам осіб чи організаціям, не залежно від його бажання.

Нова, більш загрозлива хвиля вірусу COVID-19 або його наступника взагалі може змусити індивідів давати згоду за «анонімним» спостереженням за їх пересуванням та контактами, щоб з одного боку у випадку виявлення у них хвороби завчасно зреагувати та поширити попереджувальну інформацію тим, хто контактував з хворим, по-друге – отримати попередження, що був контакт з інфікованим та вчасно вжити заходів щодо боротьби з хворобою. Такий підхід значно спрощує підтримку громадськості щодо таких стратегічних рішень.

Яким чином буде здійснюватися спостереження – це вже питання технологій. Це може реалізовуватися або через гаджети, або через чіпування людей, про що останнім часом говорить Ілон Маск, або через приховане введення спеціальної нано-ідентифікуючої рідини разом з вакциною від вірусу, яка залишатиметься у крові людини протягом всього її життя. Але все це поки лише припущення. Як повернеться ситуація – нам не відомо, але натяки на нові форми взаємодії та ідентифікації вже існують.

Саме тому для тоталітарних та авторитарних держав, які створюють та вдосконалюють системи контролю над громадянами, якби вірус не був природним, то його варто було б вигадати чи створити, бо умови невизначеності та страху, які виникли під час пандемії неабияк сприяють поширенню ідеї тотального контролю людей далеко за межі їх кордонів.

Якщо говорити про країни, що розвиваються, то питання інформаційного супроводу процесу боротьби з COVID-19 набувають особливого значення. Оскільки доступ до реальних даних щодо захворюваності та наслідків має обмежене коло державних службовців, то існує висока ймовірність викривлення інформації на користь рішення, яке більш вигідне державі чи окремим групам зацікавлених у цьому осіб. Знову варто повернутися до аналізу пов'язаних із зміною зонування окремих регіонів вигід та витрат кожного сектора економіки. Саме тому маніпуляція даними та відповідні рішення щодо карантинних зон підносять фінансово окремі види бізнесу та змушує адаптуватися бо ж знищує інші, збільшуючи розрив між ними.

Висновки.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що пандемія є не тільки епідеміологічною, але в першу чергу соціально-психологічною кризою, колективним горем, мовою катастрофи, що надала свій згубний вплив на соціально-культурну комунікацію населення.

Таким чином, такі глобальні події, як пандемія коронавірусу, впливають не тільки на здоров'я населення, економічну ситуацію, але також якість соціально-культурної комунікації, породжуючи нові пандемійні патерни. Сучасна реальність дозволяє констатувати, що має бути велика робота з підвищення якості соціально-культурної комунікації, мінімізації стигматизації подолання пандемійних патернів, що сформувалися в умовах розвитку та поширення пандемії COVID-19, а також у посткарантинний період.

Список використаних джерел:

1. Яценко О.Ю. Пандемия как глобальный вызов: социально-экономический и правовой тезаурус. *Образование и право*. 2020. № 4. С. 504–507.
2. Гафиатулина Н.Х. Российское общество в условиях самоизоляции. Социальные эффекты и последствия пандемии COVID-19 : монография. М., 2020. 510 с.
3. Chinese firm working on facial recognition that can identify you under a mask. URL: <https://www.digitaltrends.com/news/china-megvii-facial-recognition-masks-coronavirus-hong-kong/>
4. Exclusive: Hundreds of Chinese businesses seek billions in loans to contend with coronavirus – sources. URL: https://mobile.reuters.com/article/amp/idUSKBN204182?__twitter_impression=true
5. Apple and Google partner on COVID-19 contact tracing technology. URL: <https://www.apple.com/newsroom/2020/04/apple-and-google-partner-on-covid-19-contact-tracing-technology/>
6. Коронавірус: що відомо про спалах смертельного захворювання. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51178798>
7. Новий коронавірус: SARS, його «попередник», був небезпечніший. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2861082-novij-koronavirus-sars-jogo-poperednik-buv-nebezpechnisij.html>

8. Где в Киеве зафиксирован Covid-19. Вести публикуют улицы и номера домов. URL: <https://vesti.ua/people/gde-v-kieve-zafiksirovan-covid-19-vesti-publikuyut-ulitsy-i-nomera-domov>

9. Elon Musk says there's a chance his AI-brain-chip company will be putting implants in humans within a year. URL: <https://www.businessinsider.com/elon-musk-neuralink-brain-chip-put-in-human-within-year-2020-5>

References:

1. Iatsenko, O.Iu. (2020), Pandemyia kak hlobalnyi vyzov: sotsyalno-ekonomycheskyi y pravovoi tezaurus [The pandemic as a global challenge: a socio-economic and legal thesaurus], *Obrazovanye y pravo - Education and law*, (4): 504–507 [in Russian].

2. Hafyatulyna, N.Kh. (2020), Rossyiskoe obshchestvo v usloviakh samoyzoliatsyy. Sotsyalnye efekty y posledstvyia pandemyy COVID-19 : monohrafiya [Russian society in conditions of self-isolation. Social effects and consequences of the COVID-19 pandemic: a monograph], M. [in Russian].

3. Chinese firm working on facial recognition that can identify you under a mask, Retrieved from: <https://www.digitaltrends.com/news/china-megvii-facial-recognition-masks-coronavirus-hong-kong/> [in English].

4. Exclusive: Hundreds of Chinese businesses seek billions in loans to contend with coronavirus – sources, Retrieved from: https://mobile.reuters.com/article/amp/idUSKBN204182?__twitter_impression=true [in English].

5. Apple and Google partner on COVID-19 contact tracing technology, Retrieved from: <https://www.apple.com/newsroom/2020/04/apple-and-google-partner-on-covid-19-contact-tracing-technology/> [in English].

6. Koronavirus: shcho vidomo pro spalakh smertelnoho zakhvoriuvannia [Coronavirus: what is known about the outbreak of a deadly disease], Retrieved from: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51178798> [in Ukrainian].

7. Novyi koronavirus: SARS, yoho «poperednyk», buv nebezpechnishyi [New coronavirus: SARS, its «predecessor», was more dangerous], Retrieved from: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2861082-novij-koronavirus-sars-jogo-poperednik-buv-nebezpechnisij.html> [in Ukrainian].

8. Hde v Kyeve zafyksyrovany Covid-19. Vesti pablykuyut ulitsy y nomera domov [Where in Kiev recorded Covid-19. News publishes streets and house numbers], Retrieved from: <https://vesti.ua/people/gde-v-kieve-zafiksirovany-covid-19-vesti-publikuyut-ulitsy-i-nomera-domov> [in Russian].

9. Elon Musk says there's a chance his AI-brain-chip company will be putting implants in humans within a year. Retrieved from: <https://www.businessinsider.com/elon-musk-neuralink-brain-chip-put-in-human-within-year-2020-5> [in English].

*Подано до редакції 17.08.2022 р.
Прийнято до друку 15.09.2022 р*

УДК 351

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-146-161>

СТЕЛЬМАХ А.В. – кандидат наук з державного управління, викладач кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі

ORCID ID:0000-0003-3721-5593

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ В КАНАДІ

Анотація. У статті здійснено системний аналіз формування та розвитку інституту лобізму в Канаді. Проаналізовані Акт про лобізм, який був прийнятий в 1988 році, «Акт прозорості та лобістської етики» та ін. Канадські закони приймалися з метою протидії корупції, забезпечення прозорості та відкритості політичного процесу, для чого був створений механізм реєстрації груп інтересів, що беруть участь в політичній діяльності. Відкритість лобіювання давала можливість розуміти що відбуваються в політиці процеси, а також балансувати приватні інтереси публічними. Наприклад, якщо одні політичні сили діють в приватних інтересах будь-якої корпорації, їх опонент буде прагнути протиставити їй або інший приватний, чи громадський інтерес, позбавляючи конкурента вигод. Проведений аналіз досвіду регламентації інституту лобізму в Канаді дає підстави зазначити наступне. По-перше, інститут лобізму у Канаді чітко врегульовані, що дає підстави встановлювати відповідальність лобістів та регламентувати їх діяльність. По-друге, запроваджено реєстр лобістів через електронну базу, а також постійна перереєстрація лобістів: на федеральному рівні - кожні 6 місяців для всіх, в Онтаріо термін для лобістів-консультантів встановлений в 3 місяці (різні клієнти, які частіше змінюються), для корпоративних - 6 місяців. По-третє, лобісти повинні щомісяця звітувати про всі взаємодії з посадовими особами. По-четверте,

встановлена відповідальність за відмову в реєстрації у електронному реєстрі, а також зазначення неправдивих даних, які вносяться в реєстр. Поп'яте, існує Уповноважений з лобізму, який має широкі права при проведенні розслідувань порушень Закону щодо лобістів та лобістської діяльності.

Ключові слова: державне управління, парламентська діяльність, лобіст, лобіювання, лобістська діяльність, зацікавлені сторони, корупція, врегулювання діяльності, нормативно-правова база.

STELMAKH A.V. – Candidate of Science in Public Administration, Lecturer, Department of Public Administration and Administration, Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF LOBBYING IN CANADA

Abstract. The article provides a systematic analysis of the formation and development of the institution of lobbying in Canada. Analyzed the Act on Lobbying, which was adopted in 1988, the «Act of Transparency and Lobbying Ethics» and others. Canadian laws were enacted to combat corruption, ensure transparency and openness of the political process, for which a mechanism was created to register interest groups involved in political activities. Open lobbying provided an opportunity to understand the processes taking place in politics, as well as to balance private interests with the public. For example, if one political force acts in the private interest of any corporation, their opponent will seek to oppose it or another private or public interest, depriving the competitor of benefits. The analysis of the experience of regulation of the institute of lobbying in Canada gives grounds to note the following. First, the institution of lobbying in Canada is clearly regulated, which gives grounds to establish the responsibility of lobbyists and regulate their activities. Secondly, a register of lobbyists through

an electronic database has been introduced, as well as permanent re-registration of lobbyists: at the federal level - every 6 months for all, in Ontario the deadline for lobbyists-consultants is set at 3 months (different clients who change more often), for corporate - 6 months. Third, lobbyists must report monthly on all interactions with officials. Fourth, liability is established for refusal to register in the electronic register, as well as the indication of false data entered in the register. Fifth, there is the Commissioner for Lobbying, who has broad rights to investigate violations of the Law on Lobbyists and Lobbying.

Key words: public administration, parliamentary activity, lobbyist, lobbying, lobbying activity, stakeholders, corruption, regulation of activity, normative-legal base.

Постановка проблеми.

Інститут лобізму сформувався у багатьох країнах закордоном, у тому числі США, Канаді, Європі. Зазначений інститут також формується і в Україні. На жаль, на сьогодні відсутні нормативно-правові документи, які б регламентувати процесі лобіювання, лобістської діяльності, що ставить під питання процес лобіювання. Водночас, лобіювання певних інтересів відбувається не залежно нормативно-врегульований цей інститут. Тому на сьогодні виникла реальна об'єктивна потреба у вирішенні механізмів регламентації лобіювання в Україні.

У нормативно-правових актах країн, де лобіювання вже законодавчо урегульоване, існує різноманітні процедури врегулювання питання легалізації лобістської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми нормативно-правового регулювання інститут лобізму, у тому числі лобізму за кордоном аналізується політологами, соціологами, правознавцями, фахівцями з державного управління, у тому числі: В. Андрущенко, М. Анохін, Т. Аравіна, О. Барвін, О. Бінецький, Д. Коен, В. Бебик, Т. Богиня, Д. Богуш, І. Богдановська, А. Болл, В. Королько, О. Лісничуко, М. Михальченко, В. Нестерович, М. Обушний, М. Ожеван, А. Онупрієнко, О. Порфірович,

Г. Почепцов, М. Рачинська, В. Сумська, С. Телешун, Є. Тихомирова, М. Хилько, О. Салтовський, В. Федоренко, Т. Яровой та ін. Зазначені автори аналізують проблеми врегулювання у чинній нормативно-правовій базі України феномену лобізму, визначають функції лобізму, наукові підходи, а також сучасні можливості лобістської діяльності.

Водночас аналіз відсутні системні дослідження теоретичних засад формування та розвитку інституту лобізму в Канаді.

Метою статті є системний аналіз теоретичних засад формування та розвитку інституту лобізму в Канаді.

Виклад матеріалу.

Питання про необхідність розробки правового регулювання лобізму в Канаді постало у 60-х роках ХХ ст., коли на розгляд парламенту були представлені декілька проектів закону. Не зважаючи на те, що ці законопроекти не були підтримані, з того часу питання ухвалення закону про лобіювання почало все частіше обговорюватися в політичних колах, розпочався процес пошуку такої моделі регулювання лобізму, яка не перешкоджатиме вільному доступу представників громадськості до системи управління, а також відповідатиме сучасним вимогам політичної практики та цінностям суспільства [1, с. 115].

Причин підвищення уваги до регулювання лобіювання на федеральному рівні було декілька. По-перше, протягом своєї історії Канада створила розвинену систему державного управління із складним комплексом державотворчих процесів, що, у свою чергу, ускладнило можливість контактів між посадовцями та членами суспільства. Для полегшення доступу до системи управління почали створюватися компанії, які наймали лобістів-консультантів, формували групи інтересів та надавали їм підтримку, відстоюючи їх інтереси на державному рівні під час ухвалення політичних рішень. За сутністю своєї діяльності, ці компанії за винагородження надавали лобістські послуги. Ці процеси знайшли підтримку і серед посадовців, адже сприяли контактам між їх відомствами та потенційним електоратом. Кількість груп інтересів та лобістів

продовжувала зростати у той час, коли інтереси широкої спільноти та слабших груп інтересів не бралися до уваги [2].

По-друге, лобінгове законодавство вже багато десятиліть функціонувало в Сполучених Штатах Америки, південного сусіда та найближчого політичного, військового та торгівельно-економічного партнера Канади. Американське законодавство ще з 1938 р. (ухвалення Федерального закону про реєстрацію іноземних агентів) вимагало обов'язкову реєстрацію лобістських організацій та визначало допустимі рамки діяльності груп інтересів. Досвід США в сфері регулювання лобістської діяльності на державному рівні, тісні політичні та економічні зв'язки, широке співробітництво представників ділових кіл обох країн, а також активна діяльність американських лобістів у коридорах канадської влади підігрівали інтерес канадських політиків та суспільства в цілому до питання законодавчого регулювання лобізму в Канаді [1, с. 115].

По-третє, унікальним чинником впливу на формування як внутрішньої, так і зовнішньої політики Канади є високий рівень розвитку громадянського суспільства. Для донесення ставлення громадськості до того чи іншого політичного рішення урядовими та неурядовими організаціями створюються різноманітні комітети і центри, на регулярній основі проводяться конференції та форуми, присвячені певним напрямкам політики та ухваленню законів у різних сферах [2].

Проте 70 – 80-ті рр. ХХ ст. позначилися тенденцією до зниження активності громадськості під час виборів, і серед політиків зросло занепокоєння через загрозу «демократичного дефіциту». Більш того, у суспільстві зростали сумніви щодо законності та етичності прийняття урядових рішень через діяльність лобістів, що створювали приватні стимули для посадовців, підриваючи довіру до органів державної влади. На побутовому рівні лобізм пов'язувався з «тіньовою» політикою, протизаконним впливом на політичних діячів, корупцію та прийняттям рішень на користь впливових груп приватних інтересів. Така ситуація вимагала від влади вжиття негайних заходів з розробки регульованої

системи взаємодії державного управління з представниками суспільства. Так, у період з 1965 по 1985 рр. в Палату громад було представлено близько 20 «приватних» законопроектів з регулювання лобізму, метою яких було збільшення прозорості законодавчого процесу [3]. Основні положення запропонованих проектів полягали в юридичному оформленні лобізму, відкритості та демократичності органів державного управління через надання громадськості повної інформації про тих, хто намагається здійснити вплив на інститути влади. Було запропоновано створити федеральну систему реєстрації лобістів і вимагати від них систематичних звітів про свою діяльність.

У Канаді регулювання лобізму знаходиться в спільному веденні федерації та провінцій - закони прийняті на федеральному і регіональному (провінційному) рівні. Сукупність цих законів разом з рекомендаційними нормами кодексів поведінки і етики лобістів є лобістським законодавством Канади, яке слід визнати одним з найбільш успішних в світі.

У серпні 1985 р. Прем'єр-міністр Канади оголосив про намір Уряду створити Національну систему реєстрації лобістів, який матеріалізувався в ініціативу влади щодо проведення масштабного громадського обговорення «Лобіювання і реєстрація оплачуваних лобістів» з метою заохочення всіх зацікавлених осіб до дискусії на цю тему [4, с. 38].

Найбільш активну участь в обговоренні питання легалізації лобіювання взяли потенційні лобісти – національні асоціації, великі корпорації, фірми, що спеціалізуються на зв'язках з громадськістю. Ними було порушено два питання. Перше – система реєстрації повинна не бути складною та не створювати бюрократичних перепон. Друге – гарантування на законодавчому рівні нерозголошення лобістами конфіденційної та іншої внутрішньої інформації, яка стала їм відома в результаті їх професійної діяльності [5].

Основним нормативним актом, що регулює лобізм в Канаді, є федеральний Акт про лобізм (Lobbying Act), який був прийнятий в 1988 році і вступив в силу в 1989, а спочатку називався Lobbying Registration Act

(Акт Реєстрації Лобізму, далі - Закон) [6]. Провінції Канади (Нова Шотландія, Квебек, Британська Колумбія, Ньюфаундленд, Онтаріо і ін.) пішли за федеральним досвідом і також прийняли закони про лобізм. Наприклад, в Ньюфаундленді закон був прийнятий в 2005 році, а в Онтаріо – в 1998 [7], в Квебеку закон називається «Акт прозорості та лобістської етики» і прийнятий у 2002 році [8]. Канадські закони приймалися з метою протидії корупції, забезпечення прозорості та відкритості політичного процесу, для чого був створений механізм реєстрації груп інтересів, що беруть участь в політичній діяльності. Відкритість лобіювання давала можливість розуміти що відбуваються в політиці процеси, а також балансувати приватні інтереси публічними. Наприклад, якщо одні політичні сили діють в приватних інтересах будь-якої корпорації, їх опонент буде прагнути протиставити їй або інший приватний, чи громадський інтерес, позбавляючи конкурента вигод.

Головне завдання лобістського законодавства в Канаді - зобов'язати лобістів реєструватися, вносячи відомості до спеціального реєстру. У зв'язку з цим, ключовим поняттям в федеральних і провінційних законах є поняття «лобіст». Залежно від змісту цього поняття визначається дія закону по колу осіб і його придатність до певної категорії суб'єктів права. У початковій редакції закону від 1989 під лобістом розумілося «особа, яка за плату від свого імені або від імені та в інтересах будь-якої фізичної особи або організації взаємодіє з посадовими особами в спробах вплинути на прийняття державних рішень». Відповідно, під лобіюванням за законом 1989 року розумілися будь-які письмові або усні взаємодії з посадовою особою в спробах впливу на прийняття державних рішень. При цьому лобістом визнавалося особа, яка призначає або відвідує зустрічі між посадовою особою і будь-яким іншим фізичним особою [9, с. 29].

Практика застосування Акта «Про реєстрацію лобістів», незважаючи на його позитивний вплив, засвідчила необхідність удосконалення законодавства про лобіювання. Перше суттєве реформування законодавства в цій сфері було проведено у 1995–1997 рр., коли було внесено зміни до Акта та прийнято кодекс поведінки лобістів.

Основні зміни до Акта «Про реєстрацію лобістів», прийняті у 1995 році, полягали у такому:

- деталізовано категорії лобістів, при цьому «вбудовані» лобісти від організацій були розділені на два види – корпоративні (комерційні) лобісти та лобісти організацій (некомерційні);
- розширено перелік інформації, яка потребує оприлюднення лобістами, зокрема, більш докладно необхідно надавати відомості про предмет лобіювання, клієнтів лобістських послуг, фінансові видатки на лобіювання;
- запроваджено електронну систему реєстрації лобістів з метою зменшення бюрократизації процесу;
- розширено контроль-наглядів повноваження реєстратора за суб'єктами лобістської діяльності [10].

Поправки 2003 року замінили концепцію «взаємодії в спробі впливу» на концепцію «взаємодії щодо державних рішень». Це дозволило ліквідувати невизначеність слова «впливати» і більш широко охопити всі форми взаємодії з посадовими особами в незалежності від того, чи досягнута мета такої взаємодії і в незалежності, чи вдалося здійснити навіть спробу впливу. Під «державними рішеннями» закон розуміє такі дії: розвиток будь-якої законодавчої ініціативи уряду або члена парламенту Канади; внесення, прийняття, скасування закону (постанови) або внесення поправок в будь-який закон (постанова); прийняття або зміна будь-якого акту органів виконавчої влади; створення або зміна політичних програм; висновок державних контрактів; отримання грантів, внесків або інших фінансових вигод. Як можна помітити, поняття «державні рішення» включає безліч дій, і поширюється на діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади та їх посадових осіб. Звідси випливає, що взаємодія з посадовою особою по-любому з перерахованих вище дій розглядається, як лобістська діяльність. І ця діяльність викликає необхідність для лобіста реєструватися в спеціальному реєстрі. Лобістською діяльністю також буде організація зустрічей між посадовими особами та іншими фізичними особами, а також участь в таких зустрічах.

Вийшло, що завдяки поправкам 2003 року будь-який контакт з посадовою особою з означених законом питань тепер ставало лобістським взаємодією. І тому будь-яка особа має реєструватися незалежно від того факту, чи була навіть спроба впливати. Форма контакту значення не має [9, с. 30].

Лобістська діяльність передбачає взаємодію двох категорій суб'єктів – лобістів, які діють в інтересах клієнтів, і посадових осіб (public office holders), на яких виявляється або може надаватися вплив. Закон Канади розрізняє два типу лобістів, виділяючи лобістів-консультантів (розділ 5 Закону) і лобістів співробітників комерційних і некомерційних організацій (Inhouse lobbyists - розділ 6). Лобісти-консультанти - це ті, хто лобіюють від імені своїх клієнтів. Лобістами-консультантами будуть адвокати (працюють в публічно-правовій сфері), юристи, фінансисти чи інші професійні консультанти, яких наймає клієнт для взаємодії з посадовими особами з метою впливу. Лобісти-співробітники діють від імені своїх роботодавців, вони трудяться за зарплату в PR-відділах або GR-відділах (відділах по зв'язках з державними органами) в структурі організацій. Залежно від типу лобіста різняться обсяг інформації, що підлягає розкриттю і порядок реєстрації лобістів. Лобісти-консультанти реєструються самостійно і повинні повідомляти про здійснення лобістської діяльності незалежно від тривалості взаємодії з посадовою особою. Лобісти-співробітники реєструються через відповідальне за це в організації особа, яка подає списки лобістів. Організація повинна подати список всіх своїх лобістів-співробітників, якщо частиною із завдань хоч одного зі співробітників є взаємодія з державними посадовими особами за дорученням роботодавця (розділ 7, ч. 1). При реєстрації вказуються імена всіх таких співробітників, а в щомісячних звітах повинні бути відображені всі взаємодії співробітників з посадовими особами [6].

Інша категорія суб'єктів лобістської діяльності - посадові особи. Це чиновники, які є об'єктом для впливу лобістів. Законом прямо визначено коло осіб, що входять в поняття посадових осіб, взаємодія з якими буде лобістською діяльністю: це обрані члени законодавчих органів або

парламенту, посадові особи цих органів, міністри і інші посадовці уряду (органів виконавчої влади) та урядових установ, а також призначені урядом особи, службовці збройних сил Канади і поліції. Закон поширюється тільки на посадових осіб федерального рівня. Провінційний рівень і рівень місцевого самоврядування законом не охоплюється. Судова влада як і годиться, незалежна, не повинна і не може бути об'єктом лобіювання. У провінціях коло посадових осіб, як правило, відрізняється: в Квебеку, наприклад, крім посадових осіб виконавчої та представницької влади провінції включають і обраних членів муніципальних рад та співробітників муніципальних виконавчих органів, урядових аудиторів, співробітників некомерційних організацій, відповідальних за розподіл коштів з державних фондів підтримки громадської активності [11]. Закон 1989 роки встановлює, що не поширює свою дію на посадових осіб провінцій, органів місцевого самоврядування, дипломатичних агентів, консульських посадових осіб або офіційних представників урядів іноземних держав, посадових осіб міжнародних організацій, яким надано привілеї та імунітети. Треба відзначити, що закон встановлює період, коли колишні посадові особи не можуть займатися лобістською діяльністю ні в якості лобістів-консультантів, ні лобістів-співробітників. Наприклад, члени федерального кабінету міністрів не можуть бути лобістами протягом п'яти років після припинення роботи в уряді. Це дозволяє уникнути конфлікту інтересів [9, с. 31].

Закон 1989 року детально описує процедуру реєстрації лобістів, встановлюючи порядок надання і обсяг відомостей, необхідних лобістові при реєстрації, терміни реєстрації та перереєстрації (з метою актуалізації відомостей), відповідальність за порушення вимог закону, а також загальні правила організації і ведення федерального реєстру лобістів. Актуалізація відомостей здійснюється за допомогою перереєстрації та звітності. Одного разу зареєструвавшись, лобіст буде періодично перереєструватися. На федеральному рівні цей термін становить 6 місяців.

Крім того, лобісти повинні щомісяця звітувати про всі взаємодії з посадовими особами.

Тепер звернемося до порядку реєстрації лобістів. Законом встановлено, що основний спосіб реєстрації та надання звітності - подача документів в електронній формі, через систему, що має сайт в мережі Інтернет. Законом передбачена й інша форма подачі документів, однак на сьогоднішній момент система реєстрації лобістів по всій Канаді переведена в електронну форму.

Тому громадяни завдяки мережі Інтернет мають вільний доступ до реєстру. Реєстрація передбачає внесення відомостей про лобістів і групах інтересів в реєстр з присвоєнням статусу зареєстрованого лобіста. Надання великого обсягу відомостей, частина з яких робиться загальнодоступною - механізм придбання цього статусу.

За умисне надання неправдивої інформації передбачена відповідальність. Вимоги закону не виходить за предмет правового регулювання, не потрібно розкриття персональних даних та відомостей про комерційну чи іншої діяльності. Прямо вказується: ніщо в цьому законі не повинно тлумачитися, як вимагає розкриття особистості особи, якщо таке розкриття може загрожувати безпеці людини [12, с. 76].

Електронна система реєстрації та обліку автоматично веде статистику. Одного разу зареєструвавшись, лобіст буде періодично перереєструватися до тих пір, поки займається політичною діяльністю. Залежно від юрисдикції і типу лобістів, частота перереєстрації має відмінності: на федеральному рівні - кожні 6 місяців для всіх, в Онтаріо термін для лобістів-консультантів встановлений в 3 місяці (різні клієнти, які частіше змінюються), для корпоративних - 6 місяців.

Для контролю за федеральною системою реєстрації та дотриманням вимог закону розділами 4.1-4.4 Закону про лобізм передбачена посада Уповноваженого з лобізму (The Commissioner of Lobbying). Це незалежне від виконавчої влади посадова особа [13] призначається обома палатами канадського парламенту строком на сім років і зобов'язане подавати

щорічні звіти про свою діяльність в парламент. Уповноважений має широкими правами при проведенні розслідувань порушень Закону. Зокрема, розділом 10.4 Закону передбачено, що Уповноважений має право викликати осіб для надання усних або письмових свідчень під присягою, вимагати надання документів або інших речей, які можуть мати відношення до розслідування.

Відповідальності за порушення вимог Закону присвячений розділ 14. За відмову в реєстрації на федеральному рівні перший штраф становить до 50 000, а повторне порушення може обернутися тюремним ув'язненням терміном до 6 місяців.

Лобісти, які навмисно надали в реєструючий орган неправдиві відомості або фальшиві документи понесуть відповідальність в розмірі до 200 000 канадських доларів і двох років позбавлення волі. Провінції встановлюють власні розміри санкцій. У Квебеку за лобістську діяльність без реєстрації доведеться заплатити від 500 до 25 000 канадських доларів, а в Новій Шотландії, Онтаріо і Ньюфаундленді за перше порушення штраф становить 25 000, а за подальше - до 100 000 канадських доларів.

Починаючи з 2005 року, коли були введені в дію поправки 2003 року, що дозволили застосовувати норми про відповідальність, в парламент було надано понад дванадцять звітів про розслідування. У десяти випадках порушення закону підтвердилися [14].

Висновки. Проведений аналіз досвіду регламентації інституту лобізму в Канаді дає підстави зазначити наступне. По-перше, інститут лобізму у Канаді чітко врегульовані, що дає підстави встановлювати відповідальність лобістів та регламентувати їх діяльність. По-друге, запроваджено реєстр лобістів через електронну базу, а також постійна перереєстрація лобістів: на федеральному рівні - кожні 6 місяців для всіх, в Онтаріо термін для лобістів-консультантів встановлений в 3 місяці (різні клієнти, які частіше змінюються), для корпоративних - 6 місяців. По-третє, лобісти повинні щомісяця звітувати про всі взаємодії з посадовими особами. По-четверте, встановлена відповідальність за відмову в реєстрації

у електронному реєстрі, а також зазначення неправдивих даних, які вносяться в реєстр. По-п'яте, існує Уповноважений з лобізму, який має широкі права при проведенні розслідувань порушень Закону щодо лобістів та лобістської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Трофименко А.В. Передумови та етапи ухвалення закону про лобіювання в Канаді. *Грані. Серія: політичні науки*. 2014. № 7. С. 113-118.
2. Pross P. Roadworks: Assessing the Progress of Canada's Lobbying Laws. URL: http://www.alisonbrewin.com/Portals/11/Influencing_BC_September_2012_FINAL.pdf
3. Holmes N., Dara Lithwick. The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct. URL: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-73-e.htm>.
4. Dlugopolsky O. Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity. *Journal of European Economy*. 2006. Vol. 5. № 1. P. 27-51.
5. The Annual Report on the administration of the Lobbyists Registration Act 1989–1990. *Website Office of the Commissioner of Lobbying of Canada*. URL: <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyistlobbyise1.nsf/eng/nx00253.html>
6. *Lobbying Act*, R.S.C., 1985, c. 44 (4thSupp.). URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html>
7. *Lobbyists Registration Act*, 1998 S.O. 1998, Chapter 27 Schedule. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_98l27_e.htm.
8. *Lobbying Transparency and Ethics Act*, 2002 chapter T-11.011 (Updated to 1 October 2013). URL: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FT_11_011%2FT11_011_A.htm
9. Василенко А. И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде. *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2014. №2 (24). С. 27-35.

10. Registration of Lobbyists. Hearings before the Committee on the Judiciary. House of Representatives. 74th Congress. 1st session. July 16 and 26, 1935. Washington, 1935. URL: thomas.loc.gov

11. Dr. Raj Chari, Dr. Gary Murphy. Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government. Dublin City University, 2006.

12. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку: науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко; Інститут професійного лобіювання та адвокати. К.: 2015. 111 с.

13. Кремьянская Е. А. Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединённых штатах Америки и Канаде. Вестник МГИМО. 2014. №2 (35). С. 161-171.

14. Office of the Commissioner of Lobbying of Canada. *Сайт федеральной системы регистрации лоббистов в Канаде*. URL: <http://oclc-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/home>

References:

1. Trofymenko A.V. (2014), *Peredumovy ta etapy ukhvalennia zakonu pro lobiiuvannia v Kanadi* [Prerequisites and stages of passing a lobbying law in Canada], *Hrani. Serii: politychni nauky - Faces. Series: political science*, (7): 113-118. [in Ukrainian]

2. Pross P. Roadworks: Assessing the Progress of Canada's Lobbying Laws. Retrieved from http://www.alisonbrewin.com/Portals/11/Influencing_BC_September_2012_FINAL.pdf [in English].

3. Holmes N., Dara Lithwick. The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct. Retrieved from <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-73-e.htm>. [in English].

4. Dlugopolsky O. (2006), Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity. *Journal of European Economy*. Vol. 5. № 1. P. 27-51. [in English].

5. The Annual Report on the administration of the Lobbyists Registration Act 1989–1990. *Website Office of the Commissioner of Lobbying of Canada*. Retrieved from <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyistlobbyise1.nsf/eng/nx00253.html> [in English].

6. *Lobbying Act*, R.S.C., 1985, c. 44 (4thSupp.). Retrieved from <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html> [in English].

7. *Lobbyists Registration Act*, 1998 S.O. 1998, Chapter 27 Schedule. Retrieved from http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_98l27_e.htm. [in English].

8. *Lobbying Transparency and Ethics Act*, 2002 chapter T-11.011 (Updated to 1 October 2013). Retrieved from http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FT_11_011%2FT11_011_A.htm [in English].

9. Vasylenko A. Y. (2014), Pravovoe rehulyrovanye lobbyzma v Kanade. *Vestnyk Permskoho unyversyteta* [Legal regulation of lobbying in Canada]. *Yurydycheskye nauky - Bulletin of Perm University. Legal sciences*, (2) (24): 27-35.

10. Registration of Lobbyists. Hearings before the Committee on the Judiciary. House of Representatives. 74th Congress. 1st session. July 16 and 26, 1935. Washington, 1935. URL: thomas.loc.gov [in English].

11. Dr. Raj Chari & Dr. Gary Murphy (2006), Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government. Dublin City University. [in English].

12. Bazilevych D. & Nesterovych V. & Fedorenko V. (2015), Instytut lobiiuvannia v Ukraini ta za kordonom: pokhodzhennia, problemy, perspektyvy rozvytku: naukovo-informatsiine vydannia [Institute of lobbying in Ukraine and

abroad: origins, problems, prospects of development: scientific information publication]. [in Ukrainian].

13. Kremjanskaja E. A. (2014), Pravovye aspekty regulirovanija lobbizma v Soedinjonnyh shtatah Ameriki i Kanade [Legal aspects of lobbying regulation in the United States and Canada], Vestnik MGIMO MGIMO newspaper, (2) (35): 161-171 [in Russian].

14. Office of the Commissioner of Lobbying of Canada. *Сайт федеральной системы регистрации лоббистов в Канаде*. Retrieved from <http://oclc.ca/eic/site/012.nsf/eng/home> [in English].

*Подано до редакції 17.02.2022 р.
Прийнято до друку 10.03.2022 р.*

УДК 351/354 + 327.56 323.22(477)

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-1-162-176>

ЯРОВОЙ Т.С. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри міжнародних відносин та політичної комунікації Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ORCID ID:0000-0002-7266-3829

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті аналізується нормативно-правове регулювання лобістської діяльності в Україні. Обґрунтовано, що в нашій країні лобізм як правовий інститут, поки що знаходиться на стадії формування: відповідна спеціалізована нормативно-правова база майже відсутня, лобістська діяльність частково регулюється чинними законами і підзаконними актами. Іноземна практика лобізму свідчить про те, що в багатьох корпораціях, банках, фінансово-промислових групах створюються спеціальні підрозділи з метою здійснення лобістської діяльності. В економічно розвинених країнах майже кожна велика компанія, особливо якщо це транснаціональна корпорація, має у своїй структурі власний штат лобістів, що налічує, залежно від потужності організації, від кількох десятків до кількох сотень співробітників. Для існування лобізму як правового інституту, потрібна наявність нормативного акту, який би регулював здійснення лобістської діяльності, що встановлює певні вимоги і правила. Лобізм являє собою складний суспільно-політичний феномен, який потребує як ґрунтового дослідження у межах цілого комплексу наук, так і належного нормативного врегулювання. З моменту набуття незалежності було здійснено чимало спроб розробки та прийняття закону, що мав би легалізувати лобістську діяльність врегулювати її механізм. Однак, поки

що жоден законопроект так і не набув чинності. Існує низка нормативно-правових актів, які регулюють ті чи інші процеси, які можна вважати елементами лобізму. Однак, низька ефективність такого регулювання, наявність суспільного запиту на дієве представництво інтересів, потреби вітчизняних товаровиробників – все це обумовлює нагальну потребу розробки та прийняття закону, який врегулює лобістську діяльність.

Ключові слова: національна безпека, лобізм, лобістська діяльність, регулювання лобістської діяльності, законопроекти з регулювання лобістської діяльності.

YAROVY T.S. – Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of International Relations and Political Communication of the Open International University of Human Development «Ukraine»

SCIENTIFIC APPROACHES TO REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF LOBBYING IN UKRAINE

Abstract. The article analyzes the legal regulation of lobbying in Ukraine. The author substantiates that in our country lobbying as a legal institution is still in the process of formation: the relevant specialized legal framework is almost absent, lobbying is partially regulated by current laws and regulations. Foreign lobbying practice shows that in many corporations, banks, financial and industrial groups, special units are created to carry out lobbying activities. In economically developed countries, almost every large company, especially if it is a multinational corporation, has its own staff of lobbyists, which has, depending on the capacity of the organization, from several tens to several hundred employees. which would regulate the implementation of lobbying activities, which sets certain requirements and rules. Lobbying is a complex socio-political phenomenon that requires both thorough research within the whole complex of sciences and proper regulation. Since gaining independence,

many attempts have been made to draft and pass a law that should legalize lobbying to regulate its mechanism. However, so far no bill has entered into force. There are a number of regulations that regulate certain processes that can be considered elements of lobbying. However, the low efficiency of such regulation, the presence of public demand for effective representation of interests, the needs of domestic producers - all this necessitates the urgent need to develop and adopt a law regulating lobbying.

Key words: national security, lobbying, lobbying activity, regulation of lobbying activity, bills on regulation of lobbying activity.

Постановка проблеми. Однією з ознак зрілості демократичного, правового, соціального суспільства, що базується на ринкових засадах, є наявність розвиненого інституту лобізму, як складової політикоуправлінського процесу, що дає змогу реалізовувати на практиці механізм взаємодії цього суспільства з органами державної влади. Лобізм – це насамперед, вплив окремих осіб чи груп осіб на владу, на процеси розробки і прийняття важливих політичних рішень, і найчастіше він є індикатором процесів, які відбуваються у суспільстві [1].

За період незалежності України було розроблено десятки проєктів нормативно-правових актів, покликаних урегулювати лобістську діяльність. На жаль, більшість з них залишились на папері, навіть не дійшовши до комітетів Верховної Ради, а ті, які розглядалися, були відхилені на тому чи іншому етапі проходження. Більшість відхилених законодавцем законопроєктів, узагальнювали лобістську діяльність, хоча й містили певний перелік її суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики регулювання лобістської діяльності, у тому числі – в контексті нормативно-правового регулювання зокрема, присвячували свою увагу ряд вітчизняних вчених. Підґрунтям для даного дослідження стали окремі ідеї, напрацювання таких дослідників як О. В. Гросфельд, О. В. Дягілев, Р. М. Мацкевич, М. П. Недюха, В. Ф. Нестерович,

А. М. Онупрієнко, Н. С. Орлова, О. Порфирович, В. В. Ровний, Є. О. Романенко, Г. П. Ситник, В. В. Сумська та інших.

Разом з тим, відсутні системні дослідження нормативно-правових засад регулювання лобістської діяльності в Україні.

Метою статті є систематизація наукових підходів до питання нормативно-правового регулювання лобістської діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Оптимальним прикладом такого підходу є законопроект «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» 2003 р. [2]. Дещо пізніше, у 2009 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [3].

З огляду на те, що у нашій державі поки що відсутня законодавча база, яка б регулювала лобізм загалом, про регулювання різних аспектів окремих вузькоспеціалізованих напрямів лобістської діяльності йтися не може.

Гарною спробою вирішення проблеми неврегульованості лобізму в Україні можна вважати внесення до Верховної Ради України проекту Закону «Про лобізм» № 5144 у вересні 2016 року. Однак, після року процедури розгляду, законопроект, втім, було відкликано. Цей законопроект лобізм визначав, як «професійну діяльність суб'єкта лобізму, спрямовану на просування законів, інших нормативно-правових актів, їх проектів під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни їх органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів; представництво та захист інтересів замовника послуг з лобізму» [4].

Загалом законопроект можна вважати досить виваженим. Окрім низки визначень, він унормовував принципи лобізму, допустимі методи лобістської діяльності та процедуру набуття і припинення права на лобізм суб'єктами такої діяльності. Нещодавно Верховною Радою було

zareєстровано черговий законопроект, покликаний врегулювати вітчизняне лобіювання. Проект Закону «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» (№ 2351-VIII) містить низку визначень, зокрема і такі, як «лобіювання», «суб'єкт лобіювання», «об'єкт лобіювання», «комунікація з метою лобіювання», «предмет лобіювання» тощо [5].

Загалом, зважаючи на гостроту проблеми відсутності нормативно-правового регулювання лобіювання, навіть прийняття цього закону в такому вигляді дало б суттєвий позитивний ефект з легалізації лобіювання, детінізації чималих фінансових потоків у цій сфері. Однак, навіть поверхневий аналіз цього законопроекту свідчить про його суттєву обмеженість, а подекуди – суперечливість. Так, суб'єктам лобістської діяльності, відповідно до цього законопроекту, має бути заборонено займатися будь-якими іншими видами діяльності, окрім лобіювання. Зважаючи на те, що нині значну частку легального представництва інтересів реалізують юридичні фірми, виникає сумнів щодо доречності такого обмеження. Навряд чи юридичні фірми, які активно функціонують, відмовляться від основного виду діяльності, заради роботи винятково у сфері лобіювання, яка є досить новою, нерегульованою та маловідомою широкому колу клієнтів. Нині ж обмежені лобістські послуги, які надають юридичні компанії, є цілком легальними, і називаються «представництво клієнта з питань взаємодії з державними органами». Не менш дивною є пропонована норма, щодо мінімального часу «спілкування» суб'єкта владних повноважень (15 годин на місяць) із суб'єктами лобіювання [5].

З огляду на зазначене, проект Закону «Про лобізм» № 5144, який хоч і далекий від ідеалу, є значно кращим, адже він регулює ширше коло представницької діяльності, йому не характерні деякі інші недоліки законопроекту № 2351-VIII «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень». Відповідно, можна констатувати своєрідний регрес законотворчого процесу, спрямованого на врегулювання вітчизняного лобізму. Складається враження, що

законодавець знову повертається до ідей вузькоспеціалізованого законодавчого регулювання лобізму, однак це відбувається не надто продумано, адже законопроекти 2003 та 2009 років виглядають не гірше. Виникає питання: чи відбувся якийсь прогрес у сприйнятті цієї проблеми законодавцем за останні 8–10 років? Рушійною основою лобізму, передусім є інтереси суб'єктів лобізму, які нерозривно пов'язані з його функціями. Нині більшість цілей лобіювання в Україні лежить у площині перерозподілу економічних ресурсів, а отже, лобізм дає змогу досягти політико-правовими засобами бажаних економічних інтересів. У процесі перерозподілу власності, боротьби груп впливу за певні блага, привілеї, пільги реалізуються ті чи інші функції лобізму. У такий спосіб, цілі і функції є взаємопов'язаними, що обумовлює необхідність розгляду їх у межах єдиного дослідження.

Одним з визначальних факторів, що дає підстави скласти уявлення про лобістську діяльність, є розуміння, хоча б у загальному вигляді, цілей, які лобістська діяльність переслідує. Крім того, від вибору цілей буде безпосередньо залежати виконання тих чи інших її функцій [1].

На думку дослідників лобізму, в більшості випадків його суб'єкти переслідують соціально-економічні цілі, що пов'язані з рішенням питань власності і прав розпорядження нею; наданням прав на ведення конкретної діяльності; державним замовленням; квотами, ліцензіями; тарифами на енергоресурси; економічними і податковими пільгами; фінансуванням соціальних програм [1; 6].

Зазначені цілі є основними для лобістських структур майже у всіх країнах світу і Україні, зокрема. Якщо звернутися до вітчизняної практики, то аналіз прийнятих указів Президента і постанов Уряду, їхніх розпоряджень, може слугувати прямим доказом цього. І це є очевидним, адже кінцева мета всієї кулуарної боротьби – гроші і влада над каналами руху фінансових ресурсів [1].

Іноземна практика лобізму свідчить про те, що в багатьох корпораціях, банках, фінансово-промислових групах створюються

спеціальні підрозділи з метою здійснення лобістської діяльності. В економічно розвинених країнах майже кожна велика компанія, особливо якщо це транснаціональна корпорація, має у своїй структурі власний штат лобістів, що налічує, залежно від потужності організації, від кількох десятків до кількох сотень співробітників [7].

Зазначені підрозділи можуть мати різні назви (відділення зі зв'язками з громадськістю, відділ з питань законодавства, відділ з питань зв'язків з урядом – «Government Relations», в США багато з зазначених підрозділів мають назву «Вашингтонські представництва»), проте незмінною є їх діяльність – відстоювання інтересів своїх корпорацій шляхом здійснення впливу на органи державної влади [8]. Функції лобізму, спрямовані на перерозподіл фінансових ресурсів, є більш очевидними і неодноразово розглядалися вченими, тому доречно розглянути ті функції, які мають суспільно значущий і політико-правовий характер. Політико-правова сфера життя суспільства є полем, де перетинаються всі інші сфери, його невід'ємні складові. Ймовірно тому, саме тут концентрація лобізму буде найбільш високою і, відповідно – найбільш значущою [1].

Американський учений Д. Джонсон умовно поділив функції лобізму на чотири категорії:

1. Функція збору інформації. Вашингтонські представники забезпечують відповідальних осіб своїх зацікавлених груп зведеннями, потрібними для прийняття компетентних рішень про дії уряду. Завдання лобіста у такому разі, полягає у тому, щоб організувати потік інформації про всю діяльність органів державної влади, що відповідає інтересам групи.

2. Функція забезпечення інформацією зовнішніх споживачів. Основна частина такої інформації стосується тих чи інших аспектів діяльності групи тиску, її можливостей і відносин до визначених проблем. При цьому, перша і друга функції забезпечують можливість невинного комунікаційного обміну між цивільним суспільством і державою.

3. Функція зв'язку з законодавчими і виконавчими органами (тобто власне лобізм). Тут форми діяльності можуть бути різними. У їхньому складі: особисте представлення аргументів; надання результатів досліджень; виступи на слуханнях у комісіях парламенту; вплив на законодавця через контракти лобіста із його близькими і друзями, а також із впливовими виборцями; запрошення на вечірки і розваги; збір грошей на виборчі кампанії; участь у веденні політичних кампаній; організація кампаній зі збору листів і телеграм від виборців; поширення у виборчому окрузі законодавця результатів його голосувань; організація пропагандистських кампаній; прямі хабарі, шантаж; об'єднане лобіювання декількома організаціями.

4. Функція продажу урядом своєї продукції (це стосується торгових і підприємницьких корпорацій) [1; 9].

В Україні лобізм як правовий інститут, поки що знаходиться на стадії формування: відповідна спеціалізована нормативно-правова база майже відсутня, лобістська діяльність частково регулюється чинними законами і підзаконними актами. Для існування лобізму як правового інституту, потрібна наявність нормативного акту, який би регулював здійснення лобістської діяльності, що встановлює певні вимоги і правила.

Функціонування груп, які прагнуть впливати на державні органи в сприятливому для їх творців напрямку, базується на статті 36 Конституції, згідно з якою гарантується право на об'єднання і свобода об'єднань. Крім того, ст. 34 Конституції встановлює, що кожен має право захищати свої права і свободи всіма способами, не забороненими законом, що дозволяє вважати дозволеними і лобістські методи захисту прав та свобод громадян і їх об'єднань [10].

Узагальнення переліку функцій лобізму та їх аналіз дають змогу уявити та усвідомити той величезний позитивний потенціал, який містить у собі лобістська діяльність, що натомість доводить важливість вміло скоординувати процес, щоб лобістська діяльність ефективно використовувалася не тільки для задоволення пріоритетних запитів

зацікавлених суб'єктів, але і для створення системи противаг конфліктам, що назрівають у процесі прийняття управлінських рішень, для сприяння процвітанню і розвитку суспільства загалом. Натомість відсутність цивілізованого, законодавчого регулювання лобізму призводить до функціонування цього явища в Україні як неформального інституту. Становлення і розвиток цього неформального інституту за роки незалежності супроводжувалося: безконтрольним накопиченням первинного капіталу під час непрозорої приватизації; відсутністю цивілізованої правової бази економічних відносин у поєднанні з неефективною діяльністю держави; прискореним розвитком конкретних механізмів локалізації тіньової економіки і збереженням зацікавленості представників владних структур нової держави в існуванні тіньових економічних відносин та іншими негативними процесами [11].

У такий спосіб, відсутність належного нормативно-правового регулювання лобістської діяльності в Україні сприяє процвітанню корупції, не дає змоги вивести з тіні значний бюджет структур, що займаються діяльністю, яку можна охарактеризувати поняттям «лобізм», не легально або напівлегально. Насамперед висока прибутковість такого виду діяльності є однією зі справжніх причин гальмування процесу унормування лобізму в Україні. Залишається лише сподіватися, що з часом пріоритети вітчизняного законодавця зміняться і Україна все ж отримає належне нормативно-правове регулювання лобістської діяльності.

Отже, з огляду на завдання дослідження, що полягають у виявленні особливостей створення в державному управлінні механізмів політико-правового регулювання лобізму в сучасній Україні, доречно відмітити, що законодавець передбачив роль головного лобіста в Україні громадянському суспільству, яка закріплена в Конституції України та інших нормативно-правових актах.

Лобізм, лобіювання та лобістська діяльність – дефініції, що мають різний зміст, хоча є, безперечно, взаємопов'язаними. Всі вони нагально

потребують закріплення у відповідному нормативно-правовому акті. Лобізм являє собою механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп з владою у всіх її проявах. Лобіювання є дієвим проявом лобізму, а лобістська діяльність – професійною діяльністю суб'єктів лобіювання.

Прояви лобізму можна класифікувати за масштабом, напрямом впливу, принципом дії, швидкістю реакції тощо. Лобіювання ділиться на різновиди з огляду на те, чий саме інтерес відстоюється. Методи, за допомогою яких здійснюється лобістський вплив, є вкрай різноманітними, вони охоплюють майже всі сфери діяльності владних та громадських структур, а також ділянку суспільних комунікацій [8].

При цьому, технологічний, соціальний, психологічний аспекти лобіювання знаходяться у безперервному розвитку. Низка вітчизняних та зарубіжних учених класифікують методи лобізму в залежності від їх ознак, підходу, ефективності та оперативності, оцінки з боку громадськості.

Враховуючи численні напрацювання та власні пропозиції, доречно класифікувати методи лобізму за такими критеріями: принципу дії (прямої дії, опосередкованої дії); законності (законні, не законні); соціальної прийнятності (соціально-прийнятні, пограничні (щодо яких немає однозначних критеріїв), антисоціальні); каналом комунікації (особисте спілкування, засоби масової інформації та комунікації); ступеню жорсткості (жорсткої дії, м'якої дії), регулярності (разові, періодичні (сезонні), регулярні (постійні)); тривалості (оперативні, середньотривалі (тактичні), довготривалі (стратегічні)).

Вкрай необхідним нині є прийняття відповідного профільного закону, який не тільки закріпить термінологію, але й унормує практичну діяльність лобізму, дасть змогу зробити це явище більш зрозумілим.

Інтереси суб'єктів лобізму, що формують цілі цього явища, нерозривно пов'язані з його функціями. Більшість цілей лобіювання в сучасній Україні лежить у площині перерозподілу економічних ресурсів.

Дослідники одностайні стосовно того, що в усіх країнах світу основними цілями лобіювання є вплив на такі сфери, як: вирішення питань власності і прав розпорядження нею; надання прав на ведення конкретної діяльності; державне замовлення; квоти, ліцензії; тарифи на енергоресурси; економічні та податкові пільги; фінансування соціальних програм. Однак, перелік цілей лобізму не обмежується наведеними. Аналіз функцій лобіювання дає змогу помітити тенденції у зміщенні цілей цієї діяльності. Якщо наведені цілі цілком охоплювалися такими функціями, як функція посередництва між громадянами і державою, інформаційна функція та функція організації плюралізму суспільних інтересів, то у процесі формування в розвинених країнах громадянського суспільства та розвитку телекомунікаційних технологій дедалі більшого значення набувають функція посилення самоорганізації громадського суспільства і функція компромісу.

Не стоїть осторонь такого процесу і український лобізм. Нині політикам найвищого рівня, лідерам фінансово-промислових груп доводиться діяти, коригувати свої цілі (хай навіть поки що – декларовані), з урахуванням реакції громадськості. Надалі ця тенденція лише посилюватиметься.

Висновки. Аналіз наукових досліджень та політичних подій сьогодення дає всі підстави вважати, що за час, поки в Україні сформується належне регуляторне законодавство, цілі та функції вітчизняного лобізму суттєво змістяться в бік компромісу з громадськістю, для суспільства, нівелювавши значну частину того негативного сприйняття, яке характерне для вітчизняного лобізму нині.

Лобізм являє собою складний суспільно-політичний феномен, який потребує як ґрунтового дослідження у межах цілого комплексу наук, так і належного нормативного врегулювання. З моменту набуття незалежності було здійснено чимало спроб розробки та прийняття закону, що мав би легалізувати лобістську діяльність врегулювати її механізм.

Однак, поки що жоден законопроект так і не набув чинності. Існує низка нормативно-правових актів, які регулюють ті чи інші процеси, які можна вважати елементами лобізму. Однак, низька ефективність такого регулювання, наявність суспільного запиту на дієве представництво інтересів, потреби вітчизняних товаровиробників – все це обумовлює нагальну потребу розробки та прийняття закону, який врегулює лобістську діяльність.

Окремим фактором, що зумовлює потребу в такому законі, є вкрай високий рівень корупції, що загострює кризові явища в економіці, підриває довіру населення до влади, держави та демократії загалом.

Список використаних джерел:

1. Одінцева О. О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; кер. роботи В. В. Завальнюк; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2008. 194 с.

2. Про діяльність лобістів у Верховній Раді України: Проект Закону України від 9 листопада 2003 року № 8429 Офіційний портал Верховної Ради України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=26076.

3. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. N 448-р Офіційний портал Верховної Ради України URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-p>

4. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень: проект Закону України від 20 вересня 2017 року № 2351-VIII Офіційний портал Верховної Ради України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573.

5. Проект Закону «Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень» (№ 2351-VIII) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573

6. Бятец М. В. Лоббизм в правотворческой деятельности // Правоведение. 1998. № 1. С. 46–52.

7. Wolpe B. C., Levine B. J. Lobbying Congress: How the System Works. Second Edition. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996. 206 p.

8. Дягілев О. В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2010. 221 с.

9. Зяблюк Н. Г. США: лоббизм и политика. Москва: изд. „Мысль», 1976. 207 с.

10. Смирнов В. В., Зотов С. В. Лобізм в Україні та за кордоном: політико-правові проблеми // Держава і право. 1996. № 1. С. 117.

11. Томенко Н. Реальные и мнимые конфликты в украинской власти // Политическая мысль. 1997. №1. С.30–37.

References:

1. Odintsova O. O. (2008), Pravove rehuliuвання lobizmu v suchasniі Ukraini (zahalnoteoretychne doslidzhennia): dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01 [Legal regulation of lobbying in modern Ukraine (general theoretical research): dis. ... cand. jurid. Science: 12.00.01]; Nats. un.-t «Odeska yurydychna akademiia». Odesa. [in Ukrainian]

2. Pro diialnist lobistiv u Verkhovniі Radi Ukrainy: Proekt Zakonu Ukrainy vid 9 lystopada 2003 roku № 8429 [On the activities of lobbyists in the Verkhovna Rada of Ukraine: Draft Law of Ukraine of November 9, 2003 № 8429] Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=26076. [in Ukrainian]

3. Pro skhvalennia Kontseptsii proektu Zakonu Ukrainy «Pro vplyv hromadskosti na pryiniattia normatyvno-pravovykh aktiv»: rozporiadzhennia

Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 kvitnia 2009 r. N 448-r [On Approval of the Concept of the Draft Law of Ukraine “On Public Influence on Adoption of Legal Acts”]: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 22, 2009 No. 448-r Official Portal of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-r> [in Ukrainian]

4. Pro zabezpechennia prozorosti ta zakonnosti komunikatsii z subiektamy vladnykh povnovazhen: proekt Zakonu Ukrainy vid 20 veresnia 2017 roku № 2351-VIII [On Ensuring Transparency and Legality of Communication with Subjects of Power: Draft Law of Ukraine of September 20, 2017 № 2351-VIII] Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573. [in Ukrainian]

5. Proekt Zakonu «Pro zabezpechennia prozorosti ta zakonnosti komunikatsii z subiektamy vladnykh povnovazhen» [Draft Law “On Ensuring Transparency and Legality of Communication with Subjects of Power”] (№ 2351-VIII) Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573 [in Ukrainian]

6. Biatets M. V. (1998), Lobbyizm v pravotvorcheskoi deiatelnosti [Lobbying in lawmaking], *Pravovedenye – Jurisprudence*, (1), (46–52). [in Ukrainian]

7. Wolpe B.C. & Levine B.J. (1996), Lobbying Congress: How the System Works. Second Edition. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc. [in English]

8. Diahiliev O. V. (2010), Pravovyi instytut lobiiuvannia: konstytutsiino-pravovyi aspekt: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 [Legal Institute of Lobbying: constitutional and legal aspect: dis. ... cand. jurid. Science: 12.00.02]; Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 2010. [in Ukrainian]

9. Ziabliuk N. H. (1976), SShA: lobbyizm y polytyka [USA: lobbying and politics]. Moskva: yzd. «Mysl» [in Russian].

10.Smyrnov V. V. & Zotov S. V. (1996), Lobizm v Ukraini ta za kordonom: polityko-pravovi problemy [Lobbying in Ukraine and abroad: political and legal issues], *Derzhava i pravo - State and Law*, (1). [in Ukrainian]

11.Tomenko N. (1997), Real'nye i mnimye konflikty v ukrainskoj vlasti [Real and imaginary conflicts in the Ukrainian government], *Politicheskaja mysl' - Political Thought*, (1), (30–37). [in Russian]

*Подано до редакції 1.06.2022 р.
Прийнято до друку 22.06.2022 р.*

Збірник наукових праць

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ:
КОНЦЕПЦІЇ, ПАРАДИГМА,
РОЗВИТОК, УДОСКОНАЛЕННЯ**

2

Пі писано до друку 2 .0 .2022 р. Формат 60x84 8/1.
Цифровий друк. Гарнітура Times New Roman. Наклад 100.
Зам. № 30. Ум. друк. арк. 8,2.
Виробник ФОП Домбровська Я.М Свідоцтво про внесення
суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців
ДК № 6366 від 22.08.2018 р.
08055, Київська обл., Макарівський р-он., с. Вільне,
e-mail: devis519@ukr.net