

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

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

Збіник наукових праць

Випуск № 2

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

Volume № 2

Pereiaslav
2022

Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення: Збірник наукових праць. № 2. Переяслав (Київська обл.). Домбровська Я.М. 2022. 253 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 № 5 від 29 грудня 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. № 2. Pereiaslav (Kyiv region). Dombrovska Y.M. 2022. 253 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 № 5, December 29, 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 Oleksandrovych 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. МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ОСНОВИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	6
Альван Амро КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ.....	31
Бал Мюджахіт ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У НІМЕЧЧИНІ: ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	44
Біліченко В.М. СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	62
Гбур З.В. СТАН СКЛАДОВИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ПОВНОМАСШТАБНОГО ЗБРОЙНОГО ВТОРГНЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ.....	84
Губенко В.В. УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	105
Гула О.І. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..	123
Дурман М.О., Дурман О.Л. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....	142
Карпа М.І., Акімов О.О. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ СКЛАДОВИХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІДУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ ПРАКТИЦІ.....	163
Пархоменко-Кутцевіл О.І. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	175
Стельмах А.В. СУЧАСНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ.....	191
Тірбах Л.В. СОЦІАЛЬНЕ ПРОЄКТУВАННЯ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	215
Яровой Т.С. МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ.....	227

CONTENT

Al-Atti Irina MECHANISMS FOR THE FORMATION OF EFFECTIVE INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND THE PUBLIC AS A BASIS FOR IMPROVING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	6
Alwan Amro CONCEPTUAL MODEL OF GOVERNMENT IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY IN THE UK.....	31
Ball Mujahit ENSURING PUBLIC SAFETY IN GERMANY: PRACTICAL EXPERIENCE FOR UKRAINE.....	44
Bilichenko V.M. SYSTEMATIZATION OF SCIENTIFIC APPROACHES TO THE ISSUE OF FORMING THE PERSONNEL POTENTIAL OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	62
Hbur Z. THE STATE OF THE COMPONENTS OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE DURING THE PERIOD OF FULL-SCALE ARMED INVASION OF THE RUSSIAN FEDERATION.....	84
Gubenko V.V., MANAGEMENT ACTIVITIES IN THE PART OF PROVIDING COMMUNICATION POLICY IN THE CONDITIONS OF MARTIME.....	105
GULA O.I. IMPROVEMENT OF HUMAN RESOURCES SAFETY MECHANISMS IN THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM.....	123
Durman M.O. Durman O.L. FEATURES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE REGULATORY POLICY IN THE FIELD OF TAXATION DURING MARTIME.....	142
Karpa M.I. Akimov O.O. TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF CERTAIN COMPONENTS OF PUBLIC SERVICE: EXPERIENCE IN DOMESTIC AND FOREIGN PRACTICE.....	163
Parkhomenko-Kutsevil O.I. MODERN PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF ANTI-CORRUPTION BODIES OF GOVERNMENT.....	175
Stelmakh A.V. MODERN PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF LOBBYING IN EUROPEAN COUNTRIES.....	191
Tirbakh L.V. SOCIAL PROJECTIONS OF THEORY OF STATE ADMINISTRATION.....	215
Yarovoy T.S. METHODICAL APPROACH TO ENSURING STATE SECURITY.....	227

УДК: 351

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-06-30>

Аль-Атті І.В.

доктор філософії і галузі 281 «Публічне управління та адміністрування, адвокат, адвокатське об'єднання «Мірлекс»

ORCID:0000-0002-6682-4200

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ОСНОВИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті обґрунтовано, що громадянське суспільство – це організація стійкого порядку, підтримуваного як (і стільки) силою державного примусу, а й самодіяльними зусиллями самих громадян – його членів. Громадянське суспільство відрізняється високим ступенем самоорганізації, йому не потрібно систематичні дії державних органів. Правова держава можлива лише під контролем громадянського суспільства, оскільки держава фінансується за кошти платників податків – мешканців країни. Автором проаналізована проблема формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основа формування результативної системи публічного управління. До основних форм взаємодії влади громадськості слід віднести, зокрема: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій та ін. Обґрунтовано, що нехтування громадською думкою, не використання дієвих механізмів ефективного залучення суб'єктів господарювання інших зацікавлених осіб до вироблення державних та місцевих рішень ведуть до неефективного

використання державних та місцевих ресурсів. Обґрунтовано, що в країнах Центральної Європи була інституалізована практика формування допоміжних органів самоврядування, які створюються у підпорядкованих територіальних одиницях єдиних територіальних громад (населених пунктах, сільських округах, районах); органів територіального громадського самоврядування; громадянських ініціатив, які вирішують локальні проблеми, пов'язані, в першу чергу, з захистом території від будівництва небажаних виробничих та інфраструктурних об'єктів, благоустроєм громад, дозвіллям населення, підвищенням інвестиційного іміджу спільнот, їх «відродженням», боротьбою із бідністю

Ключові слова: громадськість, громадянське суспільство, співпраця громадянського суспільства з органами державної влади, громадські ради, громадські слухання, громадські ініціативи, консультації; круглі столи.

Al-Atti Irina,

Ph.D. 281 Public Administration, Lawyer of GNS Privilne LLC

MECHANISMS FOR THE FORMATION OF EFFECTIVE INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND THE PUBLIC AS A BASIS FOR IMPROVING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article substantiates that civil society is an organization of a stable order, supported not only (and so much) by the force of state coercion, but also by the amateur efforts of the citizens themselves - its members. Civil society has a high degree of self-organization, it does not need systematic action by government agencies. The rule of law is possible only under the control of civil society, as the state is financed by taxpayers - residents of the country. The author analyzes the problem of forming effective interaction

between government and the public as a basis for forming an effective system of public administration. The main forms of interaction between public authorities include: public councils; public hearings; public initiatives; consultations; round tables; public opinion polls; community organization; social monitoring; creation of coalitions, etc. It is substantiated that neglect of public opinion, failure to use effective mechanisms for effective involvement of economic entities of other stakeholders in the development of state and local decisions lead to inefficient use of state and local resources. The article substantiates that in Central European countries the practice of forming auxiliary self-government bodies, which are created in subordinate territorial units of unified territorial communities (settlements, rural districts, districts); bodies of territorial public self-government; civic initiatives that address local issues, primarily related to protecting the territory from the construction of unwanted production and infrastructure facilities, community improvement, leisure, improving the investment image of communities, their «revival», the fight against poverty

Key words: public, civil society, cooperation of civil society with public authorities, public councils, public hearings, public initiatives, consultations; round tables.

Постановка проблеми. Громадянське суспільство – це організація стійкого порядку, підтримуваного як (і стільки) силою державного примусу, а й самодіяльними зусиллями самих громадян – його членів. Громадянське суспільство відрізняється високим ступенем самоорганізації, йому не потрібно систематичні дії державних органів. Правова держава можлива лише під контролем громадянського суспільства, оскільки держава фінансується за кошти платників податків – мешканців країни.

Громадянське суспільство – показник досить високого рівня суспільного розвитку. Основними елементами громадянського суспільства є різноманітність та рівність форм власності, свобода праці та підприємництва, ідеологічне різноманіття і свобода інформації, непорушність прав та свобод людини, розвинене самоврядування, цивілізована правова влада.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування ефективної взаємодії влади та громадськості, удосконалення моделей взаємодії влади та громадськості аналізують багато науковців, 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.

Метою статті є систематизація теоретичних підходів до механізмів формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основи удосконалення системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Історія ГО Великобританії сягає початку XVII ст., коли 1601 р. прийнято “Статут благодійництва”. З того часу у Сполученому Королівстві діяли недержавні служби соціального забезпечення, “дружні товариства” та “будівельні товариства”, метою яких був захист промислових робітників. У XX ст. виникли численні правозахисні організації, їх діяльність зосереджувалась у трьох основних сферах: проблемах навколишнього середовища, боротьба за мир, права жінок. Чіткого законодавчого регулювання такої діяльності не було; фактично, правовою базою виникнення ГО стало припущення Загального права щодо свободи збиратися разом для спільного блага [1, с. 12].

У Франції була прийнята “Декларація прав людини і громадянина”, яка проголосила: мета кожного державного союзу складає забезпечення

природних і невід’ємних прав людини, таких як воля, власність, безпека та опір гнобленню.

У період з кінця XIX до середини XX ст. у Західній Європі законодавче регулювання права та діяльності об’єднань громадян було закріплено на конституційному рівні.

Останнім часом виявляється тенденція поряд із загальним проголошенням права на об’єднання визначати в конституціях та окремих законах основи статусу окремих видів об’єднань – політичних партій (ст. 21 Основного закону Німеччини, ст. 4 Конституції Франції), профспілок (ст. 39 Конституції Італії, ст. 23 Конституції Греції), підприємницьких союзів (ст. 7 Конституції Іспанії). Нерідко при цьому від партій і інших громадських об’єднань потрібно, щоб їхня внутрішня організація відповідала демократичним принципам.

Статус громадських об’єднань змінювався разом із суспільством і статусом особистості: від необмеженого права на об’єднання в Стародавній Греції – до регулювання окремих прав і обов’язків об’єднань осіб в Стародавньому Римі, через професійні середньовічні корпорації з суворою регламентацією праці та побуту членів, заборони на створення політичних організацій – до дозволу на створення профспілок і політичних партій XIX ст., закріплення права на волю об’єднань в національному законодавстві, а в середині XX ст. – і в міжнародних нормах [2, с. 21].

На сьогоднішній час багато з розвинених демократичних країн мають значний досвід щодо взаємодії органів публічної влади з громадськістю, використовують різноманітні технології та методики організації цього процесу.

Приклади діяльності із зазначеної проблематики органів влади тих країн, що визнані світовими лідерами щодо демократії та взаємодії влади з громадськістю, а саме: Великобританія, Франція, Канада, Німеччина,

США. Досвід зазначених країн був не тільки позитивним, а й негативним тому, що в процесі впровадження та вдосконалення методик залучення громадськості до співпраці з органами влади ці країни також мали і проблеми і невдачі.

Громадські організації Великобританії беруть активну участь у сферах освіти, культури, відпочинку та соціальних послуг [1, с. 12-13]. Тільки на освіту припадає 42% всіх витрат третього сектору. Це є свідченням довгої традиції британських “публічних шкіл” і незалежних університетів, а також трансформації урядових коледжів та політехнічних інститутів у приватні навчальні заклади, яка має місце в сьогоднішній Великобританії. 21% неприбуткових витрат йде на культуру й відпочинок, до того ж більшість на клубну та спортивну діяльність. У сфері соціальних послуг третій сектор виконує функцію правового захисту і надання суспільно-важливих послуг. Третій сектор відіграє значну роль у наданні міжнародної допомоги, а також житловому питанні, де він має міцну традицію житлових товариств й житлових об’єднань для робітників [2, с. 38]. Узагальнюючи, можна сказати, що у Великобританії ГО історично були основою широкого спектра суспільних рухів, якими залишаються і нині.

З державного сектора надходить майже 40% всіх доходів ГО Великобританії. Цікава ситуація у сфері вищої освіти: держава надає навчальним закладам фінансову підтримку з метою забезпечення громадянам більшого доступу до освіти, але університети функціонують як приватні неприбуткові установи.

Третій сектор Сполученого Королівства зберігає традиційно високий рівень приватної благодійної підтримки. Загалом вона становить 12% загальних надходжень, а в таких сферах, як охорона здоров’я, соціальні послуги та охорона навколишнього середовища, коливається між 25 і 40% [2, с. 40; 3, с 157].

Основним чинником впливу на сучасний розвиток третього сектора Великобританії є еволюція його відносин з державою. Прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер переклала значну частину суспільно значущих проблем на приватний сектор та ГО, внаслідок цього сталися зміни в системі охорони здоров'я, а найбільш сприятливі зміни відбулися в ГО. Більшість змін були сприятливими для ГО, але виникли й нові проблеми. Найкращим прикладом може слугувати перехід від системи грантів для ГО, що надавали суспільно-важливі послуги, до контрактної системи оплати певних послуг, який може призвести до зростання залежності громадських організацій від урядових структур [3, с. 34]. Отже, можна зробити висновки, що третій сектор змушений більш активно шукати підтримку приватних структур з метою збереження належного рівня незалежності.

Деякі аспекти досвіду Франції (укладання контрактів у сфері надання послуг). Франція визнана одним зі світових лідерів демократії, яка має досить багато спільних рис з Україною та її системою державного управління. Перші реформи в незалежній Україні базувалися саме на досвіді цієї країни.

Реформа структури французької адміністрації, яка почалася 23 лютого 1989 року зі створення так званих “центрів відповідальності” розвивалась у двох напрямках: залучення та участь громадськості та “контрактування” як форма партнерства громадськості і влади. Законодавство передбачало, що керівники зазначених центрів повинні об'єднати політику на національному рівні з особливостями регіонів при постійної участі громадськості для того, щоб оптимізувати свою діяльність та здійснення реформи [4]. З технічної точки зору, засновуючи “центри відповідальності”, необхідно було скласти договірні угоди як між центральними органами влади і приєднаними до них центральними урядовими агентствами, так і між цими агентствами та Міністерством

державної служби і бюджету Франції. При нагоді, ці документи були доповнені відповідно до контрактів із щорічними цілями, наприклад у межах Міністерства Суспільних справ. У таких випадках зазначені угоди нагадували список дій, які сторона, що їх підписала, погоджується виконувати протягом наступного року. Повноваження та відповідальність у цих угодах були розміщені в ієрархічній послідовності, яка йде від директора до керівників департаментів, і потім від керівників департаментів до начальників відділів. Ця діяльність перш за все почалась із встановлення та розробки відповідної національної політики [5, с. 116].

Як зазначає Марсель Пошар “на 1 січня 1994 року у Франції було 207 центрів відповідальності, в яких були залучені майже 100 тисяч державних службовців... Створення центрів відповідальності сприяло запровадженню контрактних відносин між центральним урядом та окремими урядовими службами...” [6, с. 54]. Він також надає основні, на його погляд, переваги та недоліки реформи:

“Цей процес супроводжувався переформулюванням фундаментальних та виробленням нових принципів державного управління, таких як спрощення процедур, прозорість, інформування громадськості та потреба вдосконалення процедури реагування на потреби громадян при наданні послуг. Перевагами цього підходу були:

- об’єднані зусилля з модернізації та оновлення соціального діалогу;
- стратегія підзвітності, що базується на автономії управління;
- модернізація методів управління людськими ресурсами;
- оцінка державної політики.

Недоліками цього підходу були:

- ускладнення бюджетних процедур;
- адміністративний контроль” [6, с. 53].

З погляду на здійснення державної політики, досвід Франції щодо контрактів заслуговує на увагу у зв’язку з тим, що “контрактування” було

розроблено як інструмент координації між органами влади центрального і місцевого рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню, що значною мірою покращило їх якість.

У 2001 р. Франція відзначала сторіччя Закону про асоціації 1901 р., його значення в історію цієї країни не може бути переоцінено. Цей закон показав реальні зміни у ставленні французького суспільства до практики створення асоціацій. Після введення в силу цього закону в країні почалося стрімке зростання кількості асоціацій та їх членів, а також сфер діяльності, в які ці асоціації було залучені [7].

Прийняття Закону 1901 р. є і на сьогодні важливим для розвитку громадських організацій Франції, його простота та відкритість були головними ознаками позитивного відношення до асоціацій, які характеризують сучасне суспільство.

Участь громадськості у Франції використовується з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання суспільної політики.

Активне залучення громадськості до державних справ розглянемо на досвіді Канади, яке почало розвиватись наприкінці 1960-х – початку 1970 років у двох основних сферах – землепланування та їх використання, а також планування розвитку громад. Державна політика була націлена на залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами державної влади на центральному рівні та на рівні муніципалітетів і громад. Муніципалітети повинні були розробити програми широкої участі населенні в їх діяльності. Участь громадськості розглядалась як додаткове джерело інформації та інформування, що надало змогу підвищити ефективність діяльності муніципалітетів та результативність рішень, що ними приймалися. Залучення громадськості на ранніх етапах планування дозволило підвищити продуктивність використання часу та ресурсів. Місцеві органи влади зобов'язали канадські муніципалітети

використовувати участь громадськості як необхідну складову усіх планів розвитку, що ними розроблялися та впроваджувалися [7].

Впродовж 1960-1970 років федеральний уряд Канади, через надання грантів, активно сприяв процесам розвитку демократії та широкому залученню громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування так і громадськими об'єднанням, які займались питаннями розвитку громад. Процеси відкритості влади у той час в Канаді знайшли свій розвиток і на центральному рівні управління, що може слугувати прикладом для багатьох країн: вільний доступ громадян на засідання канадського Парламенту та можливість здійснювати громадську експертизу законопроектів, що там розглядаються [7].

Органам державної влади Канади належить основна роль в організації процесу залучення громадськості до спільної роботи, у розвитку інноваційних шляхів співпраці влади з населенням для вирішення питань суспільного розвитку. У сучасній практиці управління стає все більше різних проблемних питань, до розв'язання яких залучається громадськість. Це допомагає владі краще зрозуміти як потреби населення, так і побачити саму проблему з точки зору громадськості і знайти взаємовигідне рішення, з урахуванням громадської думки. А населення, у цьому зв'язку, має можливість брати участь у процесі прийняття рішень з життєво важливих для нього питань, краще зрозуміти як проблеми, так і пов'язані з ними труднощі, а також через свою участь контролювати їх діяльність. На сьогоднішній час процес участі громадськості Канади в роботі органів публічної влади продовжує розвиватись на місцевому рівні. Громадяни країни залучаються до таких сфер як економічний розвиток і політична реструктуризація.

Цікавим є досвід Німеччини. Однією з найважливіших визначальних особливостей соціальної системи Німеччини є широка, всепроникаюча суспільно корисна діяльність добродійних спілок. Повсякденну роботу з

виявлення соціальної підтримки та допомоги різним верствам населення здійснюють сотні суспільно корисних ГО. Вони мають багаторічний досвід роботи та відіграють важливу роль у рішенні задач побудови системи соціальної безпеки. Особливої уваги та вивчення заслуговує державний підхід до створення і функціонування таких організацій. Держава у даному питанні реалізує принцип надання громадянам можливості допомогти собі та іншим, намагаючись при цьому звести до мінімуму контрольні функції, віддаючи перевагу механізмам розвитку ініціативи та творчості у сфері соціальної діяльності. Про діяльність таких організацій розповідають стислі рекламні листівки, які можна побачити і у відділі соціального забезпечення, і в лікарні, і у бібліотеці [8, с. 274].

Німеччина має два типи неприбуткових організацій, які можуть бути залученими до діяльності, що загальним правом характеризується як благодійна. Це асоціації (Verein) та фонди (Stiftung). Їхня діяльність регулюється цивільним правом та податковим законодавством.

Обмеження цивільного права, встановлені в Законі про асоціації (Vereinsgesetz), є на ділі досить малими та стосуються зареєстрованих асоціацій з великою кількістю членів або асоціацій, у яких іноземні особи є членами або керівниками. У §14 Закону говориться, що асоціаціям з великою кількістю іноземців-членів або керівників заборонено брати участь у політичній діяльності, яка може завдати шкоди внутрішній або зовнішній безпеці або внутрішньому порядку Німеччини або її землям.

Обмеження згідно з податковим законодавством обов'язкові для всіх корпоративних організацій, які залучені до корисної для суспільства діяльності. Цікаво, хоча німецькі благодійні організації не мають права підтримувати політичні партії, навпаки, політичним партіям дозволено підтримувати діяльність благодійних організацій. На ділі кожна політична партія має благодійний фонд, який проводить велику роботу як в Німеччині, так і за її межами [7].

Розумна й доцільна практика реалізації в Німеччині права кожного громадянина на участь у вирішенні соціальних завдань. Вона ґрунтується не на створенні бюрократичних, закостенілих соціальних служб, а на гнучкому використанні суспільно корисних організацій, які займаються соціальними проектами. Соціальні проекти – головний інструмент їх функціонування та своєрідний стимул подальшого існування. Це означає, що держава не просто фінансує ту чи іншу суспільно корисну організацію, а й виділяє кошти на проект, соціальну значимість якого необхідно довести. Таким чином, організації повинні постійно творчо працювати, створювати нові соціальні проекти. Кожна з таких організацій у відповідність зі своїми завданнями є членом однієї з добродійних спілок [9, с. 165-166].

Усі ці організації об'єднані такими паритетними принципами співробітництва:

- гуманітарна відповідальність та готовність надати допомогу;
- дотримання самостійності членів спілок;
- кожна організація-член має один голос незалежно від своєї чисельності;
- нейтралітет по відношенню релігії, ідеології та партійної політики;
- багатогранність, відкритість і толерантність [9, с. 166].

У третьому секторі Німеччини домінують шість великих “об’єднань безкоштовного соціального забезпечення”. Це ГО, створені за релігійним або класовим принципом чи просто спільними інтересами. Разом вони становлять дві третини неприбуткового сектору, на них припадає майже 60% всіх його операційних витрат [8, с. 78]. У сфері охорони здоров’я ГО акумулюють 34% всіх зайнятих, а у сфері соціальних послуг цей показник ще більший 61%. Майже 70% фондів ГО надходить з державного сектору, половина з них за схемами страхування соціальної безпеки та охорони здоров’я. ГО Німеччини отримують малу, порівняно з іншими

розвиненими країнами, частку своїх фінансових надходжень від плати за надані послуги та членських внесків (28%) [10, с. 156].

Без державної підтримки третього сектору, німецькі ГО будуть активніше шукати допомогу в комерційних структурах.

В Новому світі та на Старому континенті формувались різні моделі громадянського суспільства. Найбільш класична схема спрацювала в Америці. Саме тут через діяльність громадян постало відповідне суспільство, а лише потім, з благословення громадянського суспільства, була утворена держава. Цей факт підтверджується текстом першої Конституції нової країни. «Ми, що підписалися нижче, зробивши це у славу Бога, для розповсюдження християнської віри і ухвалу нашої вітчизни, зробивши подорож з метою заснувати першу колонію на цих берегах, в цілковитій згоді між собою засвідчуємо, що вирішили об'єднатися в громадянський організм для кращого самоврядування... завдяки цій угоді ми вводимо закони, ордонанси та акти, а також створюємо адміністративні заклади, яким обіцяємо підкорятися» [11, с. 109].

Ідея самоврядування завжди була в Америці наріжним каменем будови громадянського суспільства. Згідно з сталою американською традицією, громадяни самі обирають посадових осіб і утримують їх за власний кошт. За такої моделі, адміністрація мусить звітувати лише перед своїми громадянами. На переваги цієї концепції розвитку звертає увагу, зокрема, американський політолог Джеймс Медісон. "Якщо влада, слушно зауважує він, буде витікати із суспільства і залежати від суспільства, саме суспільство поділиться на багато частин, інтересів і класів, то правам осіб та меншостей не буде загрожувати небезпека з боку більшості" [12].

Інакше кажучи, множинність груп, організацій та асоціацій, створених громадянським суспільством за згаданою моделлю, забезпечує

достатньо потужну систему взаємозалежностей і противаг, що скеровані проти будь-яких спроб узурпації влади.

Стабільне громадянське суспільство було б неможливе без високого рівня самосвідомості американських громадян. Історично цей рівень забезпечується, не в останню чергу, різноманітними формами релігійності. «Коли в питаннях релігії, як і в політиці зникає влада і авторитет, то ця незалежність лякає людей», – постулює важливу максиму А.Токвіль [11, с. 48]. Дійсно, суспільне самоврядування як основа американської моделі громадянського суспільства, було створене глибоко віруючими, навіть фанатичними людьми. Релігійні засади стали духовно-нормативними підвалинами певної системи етики, яка в свою чергу, стимулювала формування буржуазно-протестанського «підприємницького духу», що відіграв важливу роль у становленні зрілого індустріального суспільства, де забезпечуються права громадян, чітко функціонує сфера недержавних структур та інституцій [7].

Велика роль в розбудові американського громадянського суспільства належить правникам. Вони відпрацювали систему законів, яка розширила політичні і соціальні права громадян, позитивно вплинула на їх самосвідомість, сформувала феномен масової законоповаги.

Головною перевагою американського суспільства було те, що йому не було потрібно долати феодальні відносини та норми, формувати суспільство в боротьбі зі старою державною машиною. Розбудова громадянського суспільства почалася тут на чистому соціальному просторі. «Прибульці з Європи, люди для яких свобода була головною соціальною цінністю, перенесли на новий соціальний ґрунт ідеї англійського та французького просвітництва, вивільнили принцип демократії... і пересадили його в чистому вигляді на терени Нового Світу», - наводить американський дослідник А.Арато токвілевську думку. Далі він продовжує: «Вибірність, підконтрольність... представників як

законодавчої, так і виконавчої влади впливала з того, що державні чиновники ніколи не склали в США специфічної касты, і нічим не відрізнялись від інших громадян... Політичне суспільство було відкритим перед кожним американським громадянином... Американське суспільство сильно відрізнялось від забюрократизованих європейських структур» [13, с. 13-14].

Американська модель, як сукупність автономних від держави громадянських та політичних асоціацій, історично вимагала від державної влади тісної взаємодії з суспільством громадян. В ХХ столітті, за умов розширення в США державного втручання в різні сфери суспільного життя, перш за все в економіку і соціальні відносини, органічно розширялись прямі зв'язки між групами суспільних інтересів та органами державної влади. Результатом плідного діалогу держави та громадянського суспільства було створення повної системи представництва, яку прийнято вважати функціональною. В межах цього представництва створювались відповідні інституції, за допомогою яких відбувався процес «раціональної комунікації» між різними соціальними угрупованнями та державою, розроблялись умови діяльності громадських інститутів.

Під час переходу США від індустріального до постіндустріального суспільства відбувався процес різко зростаючої емансипації особистості від держави. Зокрема, на думку американських дослідників громадянського суспільства М.Крайзена та Д.Хелда, актуалізується процес витіснення «Локківської» точки зору на громадянське суспільство, яка передбачає існування «суспільного договору» між державою та суспільством, токвілевською, що вирішує взаємовідносини держави і суспільства на користь останнього» [14, с. 6].

У країнах Європейського Союзу останнім часом відбулося значне переосмислення ролі громадянського суспільства, хоча механізми

залучення і визнання важливості громадянського суспільства були закладені в основоположні договори Європейської Спільноти ще від самого початку. Так, згідно з Римськими договорами від 1957 року було створено Європейський економічний та соціальний комітет (далі – ЄЕСК) з метою залучення економічних та соціальних груп інтересів до процесу формування спільного ринку [15]. Європейський економічний та соціальний комітет налічує 344 члени, кандидатури яких пропонуються урядами країн-членів ЄС і затверджуються Радою ЄС терміном на 4 роки [15].

Члени ЄЕСК представляють різні сегменти громадянського суспільства країн членів ЄС – роботодавці, профспілки та представники громадських організацій, що опікуються питаннями навколишнього середовища, прав споживачів, розвитку малого та середнього бізнесу тощо. Як показує практика, саме за участі і, власне, ініціативи ЄЕСК, створюються двосторонні платформи громадянського суспільства ЄС та третіх сторін. 344 радників належать до національних організацій, що представляють організоване громадянське суспільство в Європейському Союзі. Вони виконують свою експертну функцію, що підтверджується їх призначенням. ЄЕСК дозволяє представникам економічних, суспільних, соціо професійних, громадянських організацій бути складовою частиною процесу формування політики та ухвалення рішень на рівні Європейського Союзу [15].

У країнах з розвинутими традиціями місцевої демократії простежується тенденція зростання частки бюджетної підтримки структур самоорганізації громадян. Наприклад, у Великій Британії у 2010-х роках почала функціонувати урядова програма «Grassroots Grants», через яку надаються бюджетні кошти, спрямовані на підтримку організацій та ініціатив, які вирішують проблеми місцевих спільнот [16]. Також до джерел фінансування органів самоорганізації належать державні та комунальні гранти та інші ресурси, що надаються для

виконання державних та муніципальних контрактів. Поширення набуває практика, коли органи влади повністю делегують неурядовим організаціям вирішення певних соціальних проблем та фінансують їх діяльність.

Починаючи з 1990-х років, система реального місцевого самоврядування і самоорганізації громадян почала поширюватися і у країнах Центральної і Східної Європи [16]. Щодо локального територіального устрою, то впродовж постсоціалістичних десятиліть відбулися пов'язані, хоча й подекуди, протилежні процеси: утворення нових територіальних громад на основі поділу існуючих у період соціалізму, а також об'єднання існуючих спільнот з малою кількістю жителів у більші. У першому випадку, громадяни переслідували мету зменшення дистанції до місцевих органів влади, у другому – підвищення ефективності надання громадських послуг у спільнотах з більшими ресурсами.

Для врегулювання проблеми існування малих, а, отже, незабезпечених ресурсами громад, у різних країнах використовуються відмінні інструменти: у Польщі – стандарт, що територія локальної спільноти повинна мати достатній потенціал для надання громадських послуг і її межі можуть бути зміненими лише рішенням національного парламенту, у Болгарії – норма, що мінімальна кількість жителів має складати 6 тис. осіб, Естонії – 3,5 тис., Латвії – 5 тис., Угорщині – 3 тис. осіб [16]. Окрім того, наприклад, у Естонії держава підписує контракт з місцевими спільнотами, надаючи їм пріоритетну бюджетну підтримку, зокрема, для реалізації великих інфраструктурних проєктів [17].

У країнах, що досягли успіху щодо приєднання до європейської спільноти, для стимулювання консолідації використовувалися дотації з бюджету та різноманітних фондів, ініціатив Європейського Союзу, зокрема у формі підтримки спільних проєктів [17].

Доцільно зазначити, що в країнах Центральної Європи була інституалізована практика формування допоміжних органів самоврядування, які створюються у підпорядкованих територіальних одиницях єдиних територіальних громад (населених пунктах, сільських округах, районах); органів територіального громадського самоврядування; громадянських ініціатив, які вирішують локальні проблеми, пов'язані, в першу чергу, з захистом території від будівництва небажаних виробничих та інфраструктурних об'єктів, благоустроєм громад, дозвіллям населення, підвищенням інвестиційного іміджу спільнот, їх «відродженням», боротьбою із бідністю [16; 18].

У законодавстві, наприклад, Республіки Польща, передбачені окремі правові форми місцевої самоорганізації громадян, тобто створені правові умови для формування допоміжних рівнів управління в населених пунктах, що входять до складу більших територіальних громад, які, у свою чергу, є основою для функціонування єдиних органів місцевого самоврядування.

Крім того, в Болгарії реєстрація недержавних організацій є безкоштовною і триває не більше як місяць. Проте існує конституційна заборона на реєстрацію антиліберальних організацій. У Болгарії, Угорщині, Польщі, Румунії, Словаччині і Чехії законодавчо виділяється спеціальна категорія – недержавні організації, що мають велике суспільне значення, «які реалізують суспільний інтерес». Їх завдання – надавати допомогу різним верствам суспільства у вирішенні соціальних проблем, а державі – у виконанні соціальних функцій. Так, у польському законодавстві суспільно корисна діяльність визначається як «діяльність, що здійснюється неурядовими організаціями у сфері публічних (суспільних) завдань, визначених законом». До такої діяльності включені: добродійна діяльність, охорона здоров'я, сприяння зайнятості, підтримка підприємництва, освіта, екологія, громадський порядок і безпека,

діяльність на користь національних меншин, допомога жертвам стихійних лих та європейська інтеграція [19].

У Чехії (на основі Закону 1995 р.) функціонують суспільно корисні організації як некомерційні організації, які забезпечують суспільно значущі послуги [20]. Усі громадяни повинні мати рівний доступ до цих послуг. Таким організаціям дозволяється займатися комерційною діяльністю, але прибуток повинен спрямовуватися до резервного фонду, щоб покрити майбутні витрати, а потім може бути використаний для розширення сфери надання послуг.

Сукупність недержавних організацій може бути певним чином класифікована за функціонально-цільовою ознакою. Наприклад, А. Сунгуров пропонує розділити їх на чотири основні класи за ознакою фокусних груп (контингенту і проблем, на яких націлена діяльність організації): 1) організації, де фокусну групу складають власне їх члени (організації взаємодопомоги, клубні організації); 2) організації, що націлені на вирішення проблем, безпосередньо не пов'язаних з життєвими інтересами їх членів (благодійні, екологічні); 3) правозахисні організації; 4) «інфраструктурні» організації, націлені на сприяння функціонуванню некомерційного сектору [19].

Функціонально-цільова ознака класифікації є однією з головних для визначення недержавних організацій, що потенційно зацікавлені в участі в процесі ухвалення політичних рішень. Частина некомерційних організацій може створюватися для реалізації інтересів і потреб досить вузької групи громадян (фокусної групи). Ініціатива з їх створення також виходить від незначного числа осіб, деякі з них можуть засновуватися одним громадянином. Такі організації, як правило, спрямовані на задоволення інтересів і потреб насамперед своїх засновників та учасників, при цьому можуть досягатися і деякі суспільно-корисні цілі.

Світова практика підтверджує ефективність і доцільність діяльності

громадських рад. Наприклад, ради з розробки бюджету функціонують у Порто-Алегро (Бразилія), Сен-Дені (Франція), Барселоні (Іспанія), Торонто (Канада), Брюсселі (Бельгія) та інших містах. В Україні громадські ради функціонують при центральних органах виконавчої влади, а також на регіональному рівні – при обласних державних адміністраціях. Натомість на місцевому рівні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування [21, с. 230].

Важливе значення при цьому має особиста позиція керівників органів влади. Недолік громадських рад полягає в тому, що більшість в них становлять представники влади, точніше політичної партії (підконтрольній їй громадської організації), яка контролює відповідний державний орган, що фактично перетворює їхню роботу на формальність [22, с. 87].

Інституціоналізація груп інтересів у вигляді недержавних організацій сприяє більш активній консолідації інтересів. Це дозволяє вивести інтереси в площину публічної політики, заявляти й відстоювати їх відкрито, користуючись легальними інструментами. У процесі ухвалення, зокрема, політичних рішень повинні брати участь і недержавні організації, що здійснюють різні експертні, дослідні, наукові функції, реалізація яких необхідна при розробці політичного рішення.

Висновки. Проаналізована проблема формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основа формування результативної системи публічного управління. До основних форм взаємодії влади громадськості слід віднести, зокрема: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій та ін. Обґрунтовано, що нехтування громадською думкою, не використання дієвих механізмів ефективного залучення

суб'єктів господарювання інших зацікавлених осіб до вироблення державних та місцевих рішень ведуть до неефективного використання державних та місцевих ресурсів.

Список використаних джерел

1. Войтков В. “Третий сектор” загнан в пятый угол. Власть и политика. 2003. № 32-33. С. 12-13.
2. Неурядові організації Європейського Союзу : порівняльний аналіз громадських організацій України / [керів. проекту Людмила Козак]. К., 2002. 48 с.
3. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2003. 394 p.
4. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management / Edited by Luc Rouban. IOS Press, Ohmsha, 1997. 237 p.
5. Nicole de Montricher. Citizens and the Quality of Public Action: Seeking a New Form of Management. Public Participation and Contracting Practices in France. *Citizens and the new Governance*. Netherlands, 1999. 239 pp.
6. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. Львів: Львівск. філіал УАДУ, 2000. 293 с
7. Гостєва О.М. Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток* 2017. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1124>
8. Соціальне партнерство – механізм реалізації прав людини, розбудови правової держави, громадянського суспільства : міжвідомчий наук. збірник / [наук. – досл. ін-т “Проблем людини”; за ред. А.І. Комарової та ін.]. К., 2001. Т. 24. 778 с.
9. Шинелева Л.Т. Общественные неправительственные организации и власть. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2002. 220 с.

10. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2004. 362 p.
11. Токвіль А. Про демократію в Америці. К.: Всесвіт, 1999. 210 с.
12. Matheson A. Modernisacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernisacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi. *Sluzba cywilna*. 2003/ 2004. Nr.7. P. 29–52.
13. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства. *Політична думка*. 1996. № 1.
14. Прошко В. Залучення громадян – американське бачення . *Аспекти самоврядування*. № 1 (3). 1999. С. 17-22.
15. Європейський економічний та соціальний комітет у десяти запитаннях. URL: www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK.
16. Лендшел М.О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України: Аналітична записка URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/952/>.
17. Finke Barbara Civil Society Participation in EU governance. Living Reviews in European Governance Accessible at: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2>
18. Лендшел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія; ДВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». Ужгород : Мистец. лінія, 2011. 300 с.
19. Свинцова Л., Макаркина Е. Роль негосударственных организаций в повышении эффективности политических решений. *Гуманитарий: актуальные проблемы науки и образования*. 2006. № 6. С. 83–88.
20. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15.10.1985 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_036.
21. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство; пер. з нім. А. Онишко. Львів : „Літопис”, 2000. 319 с.

22. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996. 287 с .

REFERENCES

1. Voitkov, V. (2003), “Tretyi sektor” zahnan v piaty uhol [«Third Sector» is driven into the fifth corner], *Vlast y polityka - Power and politics*, (32) (33):12-13 [in Russian].

2. Kozak, L. (2002), Neuriadovi orhanizatsii Yevropeiskoho Soiuzu : porivnialnyi analiz hromadskykh orhanizatsii Ukrainy [Non-governmental organizations of the European Union: a comparative analysis of public organizations of Ukraine], K. [in Ukrainian].

3. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2003. 394 p. [in English].

4. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management / Edited by Luc Rouban. IOS Press, Ohmsha, 1997. 237 p. [in English].

5. Nicole de Montricher (1999), Citizens and the Quality of Public Action: Seeking a New Form of Management. Public Participation and Contracting Practices in France. *Citizens and the new Governance*. Netherlands, 239 pp. [in English].

6. Uriad dlia hromadian. Initsiatyvy shchodo polipshennia yakosti posluh [Government for citizens. Initiatives to improve the quality of services]. Ukrainyskyi pereklad. Lviv: Lvivsk. filial UADU, 2000 [in Ukrainian].

7. Hostieva, O.M. (2017), Yevropeyskyi dosvid vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta hromadskykh orhanizatsii [European experience of interaction between public authorities and public organizations], *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok - Public Administration: Improvement and Development*, (9), Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1124> [in Ukrainian].

8. Komarova, A.I. (2001), Sotsialne partnerstvo – mekhanizm realizatsii

prav liudyny, rozbudovy pravovoi derzhavy, hromadianskoho suspilstva : mizhvidomchyi nauk. zbirnyk [Social partnership - a mechanism for the realization of human rights, the rule of law, civil society: interagency science. collection], K., T. 24 [in Ukrainian].

9. Shyneleva, L. T. (2002), Obshchestvennye nepravytelstvennye orhanyzatsyy y vlast [Public non-governmental organizations and government], M. : Yzdatelsko-torhovaia korporatsyia «Dashkov y Ko», 2002 [in Russian].

10. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2004. 362 p. [in English].

11. Tokvil, A. (1999), Pro demokratiu v Amerytsi [On democracy in America], K.: Vsesvit [in Ukrainian].

12. Matheson A. Modernisacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernisacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi. *Sluzba cywilna*. 2003/ 2004. Nr.7. P. 29–52 [in English].

13. Arato, E. & Koen, Dzh. (1996), Vidrozhennia, zanepad i rekonstruktsiia kontseptsii hromadianskoho suspilstva [Revival, decline and reconstruction of the concept of civil society], *Politychna dumka - Political thought*, (1) [in Ukrainian].

14. Proshko, V. (1999), Zaluchennia hromadian – amerykanske bachennia [Involvement of citizens - the American vision], *Aspekty samovriaduvannia - Aspects of self-government*, (1) (3): 17-22 [in Ukrainian].

15. Ievropeiskyi ekonomichnyi ta sotsialnyi komitet u desiaty zapytanniakh [The European Economic and Social Committee in ten questions], Retrieved from www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK. [in Ukrainian].

16. Lende, I. M. O. (2016), Pravovi mozhyvosti dlia formuvannia dopomizhnykh rivniv ta orhaniv samoorhanizatsii u krainakh Yevropy: dosvid dlia Ukrainy: Analitychna zapyska [Legal opportunities for the formation of subsidiary levels and bodies of self-organization in Europe: the experience for

Ukraine: Analytical note], Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/952/>. [in Ukrainian].

17. Finke Barbara Civil Society Participation in EU governance. Living Reviews in European Governance, Retrieved from <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2> [in English].

18. Lendiel, M.O. (2011), *Mistseva demokratiia u krainakh Tsentralnoi i Skhidnoi Yevropy : monohrafiia* [Local democracy in Central and Eastern Europe: monograph]; DVNZ «Uzhhorod. nats. un-t». Uzhhorod : Mystets. liniia. [in Ukrainian].

19. Svyntsova, L. & Makarkyna E. (2006), *Rol nehosudarstvennykh orhanyzatsyi v povyshenyy efektyvnosty polytycheskykh reshenyi* [The role of non-governmental organizations in improving the effectiveness of political decisions], *Humanytaryi: aktualnye problemy nauky y obrazovanyia - Humanities: current issues of science and education*, (6): 83–88 [in Russian].

20. *Ievropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia* [European Charter of Local Self-Government. Strasbourg], m. Strasburh, 15.10.1985, Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_036. [in Ukrainian].

21. Habermas, Yu. (2000), *Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti: doslidzhennia katehorii hromadianske suspilstvo* [Structural transformations in the field of openness: a study of the category of civil society]; per. z nim. A. Onyshko. Lviv : „Litopys” [in Ukrainian].

22. Patnem, R. (1996), *Chtoby demokratiya srabotala. Hrazhdanskye tradytsyy v sovremennoi Ytalyy* [For democracy to work. Civic traditions in modern Italy], M.: Ad Marginem [in Russian].

*Подано до редакції 28.09.2022 р.
Прийнято до друку 13.10.2022 р.*

УДК 351.746.1 (477)

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-31-43>

Альван Амро,

доктор філософії у галузі «Публічного управління та адміністрування»

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

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Анотація. У статті проаналізована концептуальна модель державного управління у сфері національної безпеки у Великобританії. Обґрунтовано, що в англійській стратегії підхід до національної безпеки заснований на ряді ключових цінностей, зокрема: права людини, верховенство закону, законний та відповідальний уряд, правосуддя, свободу, терпимість і можливості для всіх. Ці цінності формують основу безпеки, добробуту та процвітання Великобританії. Англійська стратегія передбачає, що Великобританія займає сприятливе становище для отримання вигоди від глобалізації. Одночасно вона бере на себе обов'язок контролювати загрози, спричинені глобалізацією. При цьому загрози поділяються на такі категорії: економічні (загрози відкритим ринкам, світовій фінансовій стабільності, потенційні загрози міжнародній торгівлі); технологічні (Інтернет); демографічні (зростання населення, і пов'язані з цим проблеми з нестачею їжі та води, зростанням безробіття, міграцією); війни та військові конфлікти. В англійській стратегії велике місце відведено питанням зміни клімату. Ця проблема для Англії як острівної держави становить найбільшу загрозу національній безпеці. У зв'язку з цим її рішення є життєво необхідним. Стратегія Великобританії

націлена на забезпечення національної безпеки країни, вона побудована на основі нової схеми, яка поєднує готовність спеціальних служб до надзвичайних ситуацій за участю пересічних громадян у забезпеченні безпеки в регіонах. У ній наголошується, що громадяни мають бути готовими ефективно відповідати на всі види потенційних загроз від природних лих, як, наприклад, повені до терористичних актів. Стратегія Великобританії виходить із «практичного застосування», наприклад, передбачає створення національного реєстру потенційних ризиків, доступного всім громадянам країни.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в Україні потрібно розробили загальний рамковий стратегічний документ – «Стратегія національної безпеки до 2030 року», де передбачити: глобальну безпеку, європейську безпеку, міжнародну безпеку, розвиток систем національної безпеки та прогнозування подальших етапів формування державної політики у сфері національної безпеки.

Ключові слова: національна безпека, глобалізація, кліматичні зміни, військова безпека, світові безпекові організації.

Alwan Amro,

Doctor of Philosophy in Public Administration

CONCEPTUAL MODEL OF GOVERNMENT IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY IN THE UK

Abstract. The article analyzes the conceptual model of public administration in the field of national security in the UK. The author argues that the British strategy's approach to national security is based on a number of key values, including human rights, the rule of law, lawful and responsible government, justice, freedom, tolerance and opportunities for all. These values form the basis of Britain's security, prosperity and prosperity. The British

strategy assumes that the United Kingdom is in a favorable position to benefit from globalization. At the same time, it is committed to controlling the threats posed by globalization. Threats are divided into the following categories: economic (threats to open markets, global financial stability, potential threats to international trade); technological (Internet); demographic (population growth, and related problems with food and water shortages, rising unemployment, migration); wars and military conflicts. Climate change is high on the British strategy. This problem for England as an island nation is the greatest threat to national security. In this regard, her decision is vital. The UK's strategy is aimed at ensuring the country's national security, it is based on a new scheme that combines the readiness of special services for emergencies with the participation of ordinary citizens in ensuring security in the regions. It emphasizes that citizens must be prepared to respond effectively to all types of potential threats from natural disasters, such as floods and terrorist acts. The UK strategy is based on «practical application», for example, it provides for the creation of a national register of potential risks, available to all citizens of the country.

The analysis gives grounds to note that Ukraine needs to develop a general framework strategic document - «National Security Strategy until 2030», which provides: global security, European security, international security, development of national security systems and forecasting further stages of state policy in the field national security.

Key words: national security, globalization, climate change, military security, world security organizations.

Постановка проблеми. Зміни, що відбулися останнім часом у рівновазі політичних і військових сил, у появі нових видів озброєнь, змусили багато країн світу по-іншому розглядати питання національної безпеки.

Стратегія національної безпеки тієї чи іншої країни – це свого роду політичний документ. У ньому викладено систему офіційних поглядів на місце та роль держави в сучасному світі, її національні цінності, інтереси та цілі, сили, засоби та способи попередження та відображення зовнішніх та внутрішніх загроз, а також на основі організації та принципи функціонування системи забезпечення національної безпеки.

Сам термін «національна безпека» виник у США на початку ХХ ст., проте в активну політичну практику він був запроваджений лише у 1986 р., коли Президент США почав виступати зі щорічним посланням до Конгресу – «Стратегія національної безпеки США» [1]. Інші держави також оцінили значення такого документа. Проте у Великій Британії подібні пріоритети формулюються не щорічно, але на перспективу, тобто змінюються під впливом розвитку як самих держав та їх внутрішньої політики, так і зовнішніх умов та зовнішньої політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Закордонний досвід з проблем формування ефективної та результативної державної політики у сфері національної безпеки аналізують багато українських та закордонних вчених, у тому числі: О. Астахов, В. Горбулін, М. Єрмошин, М. Іжа, О. Ільяшов, С. Мосов, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пунда, В. Радецький, І. Романченко, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Сіцінський, П. Чабаненко, В. Шарий, В. Шемаєв, С. Ярош та ін.

Разом з тим, виникла об'єктивна потреба у системному аналізі концептуальної моделі державного управління у сфері національної безпеки у Великобританії.

Метою дослідження є системний аналіз концептуальної моделі державного управління у сфері національної безпеки у Великобританії.

Виклад основного матеріалу. Для більшості розвинених європейських країн, наприклад, стратегія національної безпеки майже перестала відрізнятися від стратегії міжнародної безпеки, оскільки всі вони утворюють єдину систему колективної безпеки, в межах якої

військова сила не грає ніякої активної ролі у відносинах між державами, які є елементами цієї системи [2, с. 115] .

У сучасному світі безпеку забезпечують Організація Об'єднаних Націй, яку можна назвати міжурядовою організацією глобального рівня, і міжурядові організації регіонального рівня, яких більшість і які досить успішно співпрацюють один з одним, а також НАТО, ОБСЄ та ін.

Специфіка системи правових актів у сфері національної безпеки полягає в тому, що основні напрямки регулюють не федеральні закони, а інші акти, в тому числі Концепція протидії тероризму, Транспортна стратегія, Військова доктрина, Доктрина інформаційної безпеки, Екологічна доктрина, Концепція зовнішньої політики та інші документи.

Глобалізації властиво, перш за все, посилення економічної, інформаційної, науково-технічної та правової взаємозалежності. Становлення все більш ускладнюється та укрупнення соціально-економічної системи веде до посилення наддержавного регулювання.

Тому включення в єдиний простір регіонів, держав, народів, з одного боку, розширює межі та можливості: глобалізація має те безсумнівна перевага, що в ході її розвитку долається замкнутість, вузькість і обмеженість інтересів, об'єднуються зусилля в досягненні цілей. З іншого боку, зниження ролі національної держави, національної економіки, національної культури і національного чинника в цілому породжує безліч страхів з приводу втрати політико-економічної незалежності і національної самобутності [3, с. 69; 4].

Національна безпека для Великобританії відповідно до її стратегії – це вже не те розуміння, що було в минулому, де головним акцентом був «захист держави та її життєво важливих інтересів від атак інших держав». Останні десятиліття це розуміння розширилося. Тепер національна безпека поряд з іншим має приділяти увагу також загрозам способу життя британського суспільства та цілісності держави.

В англійській стратегії підхід до національної безпеки заснований на ряді ключових цінностей. Вони включають: права людини, верховенство

закону, законний та відповідальний уряд, правосуддя, свободу, терпимість і можливості для всіх. Ці цінності формують основу безпеки, добробуту та процвітання Великобританії.

На думку англійських стратегів, найкращим способом забезпечення безпеки є створення коаліції держав, які будуть будувати свою діяльність на підтримку цих цінностей.

У Великій Британії діє Закон про надзвичайні ситуації (Civil Contingencies Act, 2004), який визначає надзвичайні ситуації як небезпечні події або явища, що можуть мати серйозний негативний вплив або нанести значну шкоду способу життя громадян, навколишньому середовищу або національній безпеці (зокрема, внаслідок війни або вчинення терористичних актів). Тобто йдеться про широкий спектр загроз [5].

З метою реалізації положень зазначеного Закону урядом розроблено низку керівних документів, що надають рекомендації та пропонують гнучкі механізми запобігання, підготовки до реагування, безпосереднього реагування на надзвичайні ситуації та відновлення.

Зокрема, це:

– Програма підвищення стійкості (The Resilience Capabilities Programme), яка визначає сфери відповідальності різних державних органів і порядок міжвідомчої координації і взаємодії при підготовці, реагуванні та ліквідації (мінімізації) наслідків надзвичайних ситуацій;

– Концепція проведення операцій з реагування на надзвичайні ситуації (UK central government arrangements for responding to an emergency, Concept of operations), яка визначає принципи і порядок реагування на надзвичайні ситуації, а також гнучкі механізми координації відповідних заходів;

– Посібник із надзвичайних ситуацій та відновлення (Emergency Response and Recovery. Guidance), в якому визначені принципи та ефективна практика реагування на надзвичайні ситуації та відновлення

після криз, повноваження державних органів і служб у цій сфері, надані рекомендації щодо організації міжвідомчої взаємодії і роботи із засобами масової інформації;

– Плани на випадок надзвичайних ситуацій для реагування на найвищі пріоритетні ризики, ідентифіковані в Національній оцінці ризиків (Contingency plans for responding to the highest priority risks identified in the NRA);

– Національні стратегічні засади стійкості громади (A Strategic National Framework on Community Resilience), що визначають принципи і можливості громад і громадян у зміцненні власної стійкості до загроз різного походження, містять приклади конкретних дій, рекомендації щодо підготовки і планування на випадок надзвичайних ситуацій, реагування та відновлення.

Також існує низка секторальних планів (Public Summary of Sector Security and Resilience Plans), реалізація яких спрямована на забезпечення стійкості критичної інфраструктури, забезпечення безперервності бізнес-процесів тощо [5].

Одним із базових документів Великої Британії, з урахуванням якого різні суб'єкти формують плани на випадок надзвичайних подій та ліквідації їх наслідків, є Національний реєстр ризиків (National Risk Register).

Він періодично оновлюється і є загальнодоступною версією Національної оцінки ризиків (National Risk Assessment), яка є складовою Стратегії національної безпеки і містить детальний аналіз безпекового середовища з ідентифікацією актуальних і потенційних загроз і небезпеку розумінні Закону про надзвичайні ситуації. Цей документ є закритим [6].

Національний реєстр ризиків складається із 4 частин:

У частині 1 наводяться принципи формування Реєстру і загальна характеристика ризиків, які до нього включені, із визначенням

ймовірностей їх настання і прогнозних оцінок їх негативного впливу на суспільство і державу.

Частина 2 характеризує можливі наслідки різних надзвичайних ситуацій (порушення у транспортній системі, повінь, терористичний акт тощо). Також у цій частині пропонується перелік простих дій, виконання яких може допомогти громадянину захистити себе, свою родину або бізнес.

У частині 3 докладніше аналізується кожен із ризиків і їх наслідки, у т.ч. у розрізі регіональних особливостей, а також діяльність уповноважених урядових та інших структур, спрямована на забезпечення готовності до відповідної надзвичайної ситуації, можливе попередження або завчасне виявлення такої загрози, посилення координації дій різних суб'єктів. Також містяться рекомендації для громадян щодо їх дій у разі настання відповідної події/ситуації, довідкова інформація та посилання на інформаційні ресурси, які допоможуть окремим особам, підприємствам та громадам спланувати заходи з реагування на конкретні надзвичайні ситуації [6].

У частині 4 надається характеристика методології підготовки документа, зокрема, щодо ідентифікації, оцінки та ранжування ризиків [6].

Національний реєстр ризиків розміщується на офіційній вебсторінці Уряду ВБ, де також містяться посилання на законодавчі акти та керівні документи щодо підготовки та реагування на певну загрозу.

Враховуючи адміністративний устрій Великої Британії у документі враховані особливості організації відповідної діяльності в Англії, Уельсі, Шотландії та Північній Ірландії, з якими можна ознайомитись, перейшовши за запропонованими посиланнями [6].

Слід зазначити, що 23 листопада 2015 року уряд Великої Британії оприлюднило «Стратегію національної безпеки і Стратегічний огляд в області оборони і безпеки» (National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 - SDSR-2015) [7, с. 209; 8]. У цьому документі,

зокрема, визначаються основні напрямки розвитку британських збройних сил і силових структур на період до 2025 року.

Треба сказати, що до 2015 року в Великобританії діяла Стратегія національної безпеки 2008 року – масштабний програмний документ, що охоплює весь спектр загроз безпеки в сучасному світі, включаючи зміну клімату, бідність, стихійні лиха, тероризм, кібератаки, який вперше в історії був заснований не на старій концепції «цивільної оборони» часів холодної війни, а на нову схему, що поєднувала готовність спеціальних служб до надзвичайних ситуацій за участю рядових громадян в забезпеченні безпеки на місцях.

У зв'язку зі зростаючою терористичною загрозою Стратегія 2015 року суттєво скоригувала (на противагу Стратегії 2008 року) найбільш важливі пріоритети розвитку британських збройних сил. Згідно з новою Стратегією, – це: введення в дію авіаносців типу Queen Elizabeth; сумарне придбання 138 винищувачів п'ятого покоління; продовження терміну служби винищувачів Eurofighter Typhoon Королівських ВПС до 2040 року; придбання для Королівських ВПС дев'яти американських базових патрульних літаків Boeing P-8A Poseidon; формування в складі сухопутних військ до 2025 року двох ударних (Strike) бригад для швидкого розгортання; загальне збільшення чисельності сил для «швидкого розгортання» з 30 тисяч осіб по SDSR-2010 до 50 тисяч осіб і інші [9].

У Великобританії третій за величиною в світі оборонний бюджет, служби безпеки світового рівня і міцна позиція в НАТО. Це говорить, що у неї є хороша база для відповіді на найгостріші виклики безпеки. Великобританія має намір продовжувати співпрацювати з союзниками по НАТО, європейськими країнами-сусідами і структурами ЄС, що має зробити внесок в забезпечення безпеки та стабільності на європейському континенті.

Отже, ключовими напрямками оновленої Стратегії Великобританії у

сфері національної безпеки є переозброєння і модернізація збройних сил з метою захисту від тероризму і зовнішніх загроз.

Модель національної безпеки Великої Британії належить до моделі світового панування.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що англійська стратегія передбачає, що Великобританія займає сприятливе становище для отримання вигоди від глобалізації. Одночасно вона бере на себе обов'язок контролювати загрози, спричинені глобалізацією. При цьому загрози поділяються на такі категорії:

- економічні (загрози відкритим ринкам, світовій фінансовій стабільності, потенційні загрози міжнародній торгівлі);
- технологічні (Інтернет);
- демографічні (зростання населення, і пов'язані з цим проблеми з нестачею їжі та води, зростанням безробіття, міграцією);
- війни та військові конфлікти.

В англійській стратегії велике місце відведено питанням зміни клімату. Ця проблема для Англії як острівної держави становить найбільшу загрозу національній безпеці. У зв'язку з цим її рішення є життєво необхідним. Стратегія Великобританії націлена на забезпечення національної безпеки країни, вона побудована на основі нової схеми, яка поєднує готовність спеціальних служб до надзвичайних ситуацій за участю пересічних громадян у забезпеченні безпеки в регіонах. У ній наголошується, що громадяни мають бути готовими ефективно відповідати на всі види потенційних загроз від природних лих, як, наприклад, повені до терористичних актів. Стратегія Великобританії виходить із «практичного застосування», наприклад, передбачає створення національного реєстру потенційних ризиків, доступного всім громадянам країни.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в Україні потрібно розробили загальний рамковий стратегічний документ – «Стратегія національної безпеки до 2030 року», де передбачити: глобальну безпеку,

європейську безпеку, міжнародну безпеку, розвиток систем національної безпеки та прогнозування подальших етапів формування державної політики у сфері національної безпеки.

Список використаних джерел

1. Aleshin A. Scientific Discourse Role in the UK National Security Strategy Transformation. *Analysis & Forecasting. Journal of IMEMO*, 2021, no 4, pp. 72-84. <https://doi.org/10.20542/afij-2021-4-72-84>
2. Напсо М.Б. Правовые основы защиты этнонациональных интересов в условиях глобализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. 230 с.
3. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире (Кдискуссии о содержании понятия). *МЭ И МО*. 1992. № 10. С. 67-75.
4. Синдеев А. А. Общая политика обороны и безопасности ЕС: подход Германии. *Общество: политика, экономика, право*. 2016. № 8. С. 9-13.
5. Резнікова О.О., Місюра А.О. Шляхи модернізації системи забезпечення національної безпеки у контексті розбудови національної стійкості. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111AZ_NatRes-fd32c.pdf.
6. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. UK Government. 2010. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf.
7. Бодрук О.С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти / Рада національної безпеки і оборони України, Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Київ, 2016. 300 с.
8. Новая стратегия национальной безопасности Великобритании. URL: <http://bmpd.livejournal.com/1593414.html>.
9. Klimova A.S. Ensuring the national security of great britain from D. Cameron to T. May: strategies and realities // *RUDN Journal of Political Science*. 2018. Vol. 20. N. 4. P. 578-594. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2018-20-4-578-594>

REFERENCES

1. Aleshin A. (2021) Scientific Discourse Role in the UK National Security Strategy Transformation. Analysis & Forecasting. Journal of IMEMO, 2021, no 4: 72-84. <https://doi.org/10.20542/afij-2021-4-72-84> [in Russian].
2. Napso, M.B. (2010), Pravovyye osnovy zashchity etnonatsionalnykh interesov v usloviyakh globalizatsii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk [Legal bases of protection of ethnonational interests in the conditions of globalization: author's ref. dis. ... Cand. jurid. Science], Krasnodar [in Russian].
3. Kosolapov, N. (1992), Natsionalnaya bezopasnost v menyayushchemsya mire (K diskussii o sodержanii ponyatiya) [National security in a changing world (On the discussion of the content of the concept)], ME I MO - ME AND MO, Vol. 10: 67-75 [in Russian].
4. Sindeyev, A.A. (2016), Obshchaya politika bezopasnosti i oborony ES: podkhod Germanii [Common security and defense policy of the EU: the approach of Germany], Obshchestvo: politika. ekonomika. pravo - Society: politics, economics, law, Vol. 8: 9-13. [in Russian].
5. Reznikova, O.O. & Misyura, A.O. Shlyakhi modernizatsii sistemi zabezpechennya natsionalnoi bezpeki u konteksti rozbudovi natsionalnoi stiykosti [Ways to modernize the system of national security in the context of building national stability], Retrieved from http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111AZ_NatRes-fd32c.pdf [in Ukrainian].
6. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. UK Government, 2010. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf [in English].
7. Bodruk, O.S. (2016), Strukturi voennoi bezpeki: natsionalniy ta mizhnarodniy aspekti [Structures of military security: national and international aspects], Kiyv [in Ukrainian].
8. Novaya strategiya natsionalnoy bezopasnosti Velikobritanii [The new national security strategy of Great Britain], Retrieved from <http://bmpd.livejournal.com/1593414.html> [in Russian].

9. Klimova A.S. Ensuring the national security of great Britain from D. Cameron to T. May: strategies and realities // RUDN Journal of Political Science. 2018. Vol. 20. N. 4: 578-594. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2018-20-4-578-594>

*Подано до редакції 3.11.2022 р.
Прийнято до друку 2.12.2022 р.*

УДК 351.861

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-44-61>

Бал Мюджахіт,

доктор філософії у галузі «Публічного управління та адміністрування»

ORCID: 0000-0002-7552-9238

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У НІМЕЧЧИНІ: ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. Автором обґрунтовано, що публічна безпека є одним з основних аспектів безпеки. Виступає поряд з іншими, включаючи військову та політичну безпеку, так званими «класичними» предметними вимірами безпеки. Крім публічної, громадської, військової чи політичної безпеки, до таких предметних вимірювань можна віднести такі: екологічні, інформаційні, економічні, культурні, ідеологічні та інші.

Обґрунтовано, що кооперативна система управління у Німеччині включає в себе 6 елементів: делегування (Delegation), участь (Beteiligung), транспарентність (Transparenz), репрезентативність (Repräsentation), контроль (Kontrolle) і оцінка результатів діяльності (Leistungsbewertung). Ці елементи повинні служити орієнтиром керівному складу поліції при виконанні управлінських функцій. Кожен елемент описує певні дії, послідовна реалізація яких сприяє досягненню поставлених цілей. У Німеччині функції та обсяг компетенцій поліцейських більше, ніж в Україні, їх навчання спрямоване на всебічний розвиток поліцейського для виконання ним своїх функціональних обов'язків відповідно до вимог законодавства та з метою забезпечення публічної безпеки.

На підставі аналізу забезпечення публічної безпеки у Німеччині можна зазначити наступне. По-перше, публічна безпека розглядається як

основа забезпечення безпекової життєдіяльності суспільства. По-друге, основними державними інституціями, які реалізують функції з забезпечення публічної безпеки є поліція. По-третє, основою якісної та ефективної діяльності поліції є професійність, чесність, довіра з боку суспільства. По-четверте, функції поліції не зводяться до лише забезпечення громадського порядку та розслідування кримінальних правопорушень, а й пов'язаний з життєдіяльності суспільства, допомоги населенню у критичних буденних справах.

Ключові слова: національна безпека, публічна безпека, поліція, громадянський порядок, професіоналізм поліції, суспільна безпека.

BALL MUJAHIT,

Doctor of Philosophy in Public Administration

ENSURING PUBLIC SAFETY IN GERMANY: PRACTICAL EXPERIENCE FOR UKRAINE

Abstract. The author substantiates that public safety is one of the main aspects of security. He speaks alongside others, including military and political security, the so-called «classic» subject dimensions of security. In addition to public, public, military or political security, such substantive dimensions include the following: environmental, informational, economic, cultural, ideological and others.

The article substantiates that the cooperative management system in Germany includes 6 elements: Delegation, participation (Beteiligung), transparency (Transparenz), representativeness (Repräsentation), control (Kontrolle) and performance evaluation (Leistungsbewertung). These elements should serve as a guide for the police leadership in the performance of managerial functions. Each element describes certain actions, the consistent implementation of which contributes to the achievement of goals. In Germany,

the functions and competencies of police officers are greater than in Ukraine, their training is aimed at the comprehensive development of police officers to perform their duties in accordance with the law and to ensure public safety.

Based on the analysis of public safety in Germany, the following can be noted. First, public safety is seen as the basis for ensuring the safe functioning of society. Secondly, the main state institutions that implement public security functions are the police. Third, the basis of quality and effective policing is professionalism, honesty, trust in society. Fourth, the functions of the police are not limited to maintaining public order and investigating criminal offenses, but also related to the activities of society, assistance to the population in critical daily affairs.

Key words: national security, public security, police, civil order, police professionalism, public security.

Постановка проблеми. Публічна безпека є одним з основних аспектів безпеки. Виступає поряд з іншими, включаючи військову та політичну безпеку, так званими «класичними» предметними вимірами безпеки. Крім публічної, громадської, військової чи політичної безпеки, до таких предметних вимірювань можна віднести такі: екологічні, інформаційні, економічні, культурні, ідеологічні та інші.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми публічної безпеки, механізмів забезпечення публічної безпеки, забезпечення публічної безпеки в системі національної безпеки аналізують юристи, аналітики, соціологи, політологи, економісти, фахівці з державного управління. Разом з тим, відсутні системні підходи до виокремлення проблем публічної безпеки в Україні. Так, проблеми публічної безпеки аналізують В. Аброськін, 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, Г. Туманов, О. Швець та ін.

Зазначені автори виокремлюють певні проблеми, які існують у системі забезпечення публічної безпеки, визначають шляхи їх розв'язання.

Формулювання цілей статті. Метою статті є виокремлення шляхів удосконалення системи публічної безпеки в Україні на підставі досвіду забезпечення публічної безпеки у Німеччині.

Виклад матеріалу дослідження. Проблеми забезпечення публічної безпеки загострюються під час надзвичайних ситуацій, військових дій та конфліктів. Тому, на сьогодні актуалізується проблема забезпечення публічної безпеки в Україні.

У країнах Європейського Союзу дефініція «громадська (публічна) безпека» («public security») не має чіткого законодавчого формулювання і, таким чином, її трактування залежить від історичних та інституційних особливостей. Це пов'язано із тим, що у демократичних суспільствах процес забезпечення громадської (публічної) безпеки визначається передусім як реалізація своїх безпосередніх функцій фаховими інститутами (поліцією, національною гвардією, жандармерією тощо), які обирають оптимальні механізми та інструменти для забезпечення громадської (публічної) безпеки з метою підтримання громадського порядку у кожному конкретному випадку. Європейську стратегію безпеки сформульовано в документі «Безпечна Європа у світі, який повинен стати кращим», де означені конкретні види загроз безпеці [1].

Першою загрозою визначено тероризм, який загрожує життю та здоров'ю громадян, відкритості та толерантності як фундаментальним цінностям демократичного суспільства. Для розвитку стратегії були прийняті такі важливі документи: «Європейська антитерористична стратегія» та «План боротьби з тероризмом і кіберзлочинами Європейського Союзу» [2].

Другою загрозою представлено поширення зброї масового ураження. Для розвитку Європейської стратегії безпеки прийнята Європейська

стратегія боротьби з розповсюдженням зброї масового ураження [2]. Третя загроза – слабкі держави – організована злочинність. Послаблення державних інститутів веде до посилення організованої злочинності. Пріоритетними цілями в Європейській стратегії безпеки визначено розширення зони безпеки навколо Європейського Союзу. Узагальнення досвіду запобігання злочинності відбувається Європейською мережею запобігання злочинності (European Crime Prevention Network – EUCPN), яку створено у 2001 р. [2].

Основними напрямками діяльності EUCPN є запобігання молодіжній злочинності; насильству у сім'ї, злочинам, учинених із використанням холодної зброї; протидії злочинам у сфері незаконного обігу наркотичних засобів. Європейська мережа запобігання злочинності приділяє також велику увагу втіленню у життя концепції участі громадськості у запобіганні злочинності, сприяє обміну знаннями й досвідом в означеній царині між країнами ЄС; допомагає у реалізації національних й місцевих стратегій забезпечення громадської (публічної) безпеки. Європейська мережа запобігання злочинності складається із Ради національних представників, які надають відповідну інформацію про ефективний досвід запобігання вказаним різновидам злочинів, та Секретаріату. Сучасна Європейська практика забезпечення громадської (публічної) безпеки показує, що найбільш прогресивні підходи мають місце переважно у розвинених країнах світу. Це можна пояснити фінансовими можливостями урядів цих країн у забезпеченні громадської (публічної) безпеки та підтримці правопорядку, а також із запровадженням протягом тривалого часу стратегії громадського впливу на злочинність шляхом розробки і реалізації різноманітних профілактичних програм і проєктів.

Система правоохоронних органів зарубіжних країн поліція вважається основною структурою, яка забезпечує публічну безпеку і підтримання правопорядку.

Компетентнісний підхід, як основа кадрового менеджменту в поліцейських структурах, має ряд переваг. По-перше, компетентнісний підхід поєднує в собі інтелектуальну, ціннісну складові оперативно-службову діяльності. По-друге, в ідеології компетентнісного підходу закладена концептуальна основа специфіки змісту цієї діяльності, спрямована «від результату, стандарту на виході». По-третє, компетентнісний підхід в управлінні має інтегративну природу, оскільки включає в себе групи однорідних або подібних умінь і знань, що відносяться до різноманітної службової діяльності в рамках підрозділу поліції [3].

Компетентнісний підхід передбачає оцінку співробітників поліції через порівняння результативності, якості та складності здійсненої праці з еталонними характеристиками в даній діяльності (на посаді). Тому певний набір таких компетенцій може досить точно описати трудову поведінку, яка потрібна для успішної роботи на даній посаді або підгрупі подібних посад [4, с. 10].

За кордоном поліція кожної країни встановлює свої власні стандарти, які співвідносяться з місцевими соціальними потребами і умовами.

Мета кадрової політики поліцейських структур зарубіжних країн – рекрутування і відбір на службу гідних кандидатів, що відповідають не тільки моральним, а й спеціальним вимогам, що володіють компетенціями необхідними для виконання ними поліцейських функцій, зокрема у системі публічної безпеки.

В сучасному демократичному суспільстві поліцейська служба є вельми шанованою професією і дуже складним видом соціальної діяльності. Освітній і культурний рівень поліцейських розглядається як основний фактор, що забезпечує прогресивний розвиток поліції, а поліцейська освіта – як потужний резерв підвищення ефективності поліцейської діяльності. Зрозуміло, в кожній країні існує своя унікальна

система відбору, розстановки і підготовки відповідних фахівців для поліції, що склалася під впливом територіальних, історичних, політичних, соціально-економічних чинників і особливостей національних правових систем [5, с. 17].

Систему публічної безпеки в Німеччині забезпечує поліція.

Основою для системи управління в поліції була Харцбургська модель (Harzburger Modell). Вона з'явилася в 50-і роки в академії управління в місті Бад Харцбург (Bad Harzburg). Відповідно до цієї моделі співробітник поліції розглядається як людина, яка думає, активно діє та самостійно приймає рішення [6].

Керівник повинен був відмовитися від свого застарілого мислення і використовувати потенціал співробітників відповідно до чітко визначених завдань та повноважень.

Співробітник вирішував сам, як він буде виконувати поставлені завдання, а керівник обмежувався функціями спостереження і контролю. Відповідальність була розділена наступним чином: співробітник відповідав за свої дії в межах поставленого завдання, а керівник відповідав за своє керівництво. На основі Харцбургської моделі була започаткована в кінці 60-х початку 70-х років минулого століття кооперативна система управління в поліції в Німеччині. Молоде покоління виступило тоді проти авторитарного мислення, авторитарної поведінки та застосованої ієрархії [7].

Кооперативна система управління (Kooperative Führungssystem (KFS)) є офіційною концепцією управління в поліції Німеччини. Більше 40 років ця концепція є обов'язковою для керівного складу поліції Німеччини [6].

У службовому розпорядженні № 100 сформульовані принципи управління поліцією [6].

Кооперативна система управління включає в себе 6 елементів: делегування (Delegation), участь (Beteiligung), транспарентність

(Transparenz), репрезентативність (Repräsentation), контроль (Kontrolle) і оцінка результатів діяльності (Leistungsbewertung). Ці елементи повинні служити орієнтиром керівному складу поліції при виконанні управлінських функцій. Кожен елемент описує певні дії, послідовна реалізація яких сприяє досягненню поставлених цілей.

Розглянемо зміст цих елементів.

Делегування має застосовуватися як організаційний принцип. Завдання покладаються за ієрархічним принципом. Це означає, що виконавцю повинні передаватися з дорученням завдання і повноваження з тим, щоб виконання завдання можна було виконати незалежно, тобто самостійно. Звідси впливає також і відповідальність за рішення безпосередньо виконавцем. Він повинен виконувати завдання відповідним чином, безперечно, застосовувати ефективні засоби, враховувати вказівки керівництва і здійснювати самоконтроль. Одночасно з цим керівництво повинно пам'ятати про свою відповідальність, сконцентруватися на наданні відповідних завданню коштів, гарантувати умови роботи, планування і розподіл завдань; координацію дій та інформування виконавців, здійснення контролю виконання поставлених завдань, забезпечення зворотного зв'язку. Це означає також, що керівник ділить відповідальність зі співробітником за дії, пов'язані з виконанням поставлених завдань.

Позитивним результатом делегування є: можливість самореалізації; ідентифікація з завданням; прояв креативності у співробітників; поліпшення комунікації; використання всіх ресурсів; підвищення задоволеності роботою; вимога і заохочення власної відповідальності; уникнення дублювання завдань; розвантаження керівника [7, с. 81].

Участь означає, що співробітник повинен прагнути не тільки до досягнення цілей, але і до прийняття рішень. Участь передбачає консультування співробітника з боку керівництва, тобто більш інтенсивну

комунікацію. Комунікація – це не тільки особистий контакт, наради, службові розмови, але і письмовий виклад своєї думки в рапортах. Участь дає наступний позитивний ефект: використання компетентності співробітника; ідентифікація з цілями; припинення конфліктів при досягненні мети; самостійні рішення співробітника для досягнення цілі; посилення самоконтролю; підвищення компетенції співробітника в процесі діяльності; зниження конфліктності; підвищення готовності до досягнення результатів (мотивація) [7, с. 82].

Транспарентність означає, що дії керівника повинні бути прозорі і консистентні для співробітника. Керівник повинен пояснити співробітнику обставини справи, причини, які є підставою для дій керівника, і поставлені цілі. Прозорість сприяє потребі людини в інформації. Можливостями для створення прозорості в управлінні є, наприклад, документообіг, інформаційні листи, надання доступу як до інтернет-сайтів, так і до внутрішніх сайтів, а також система «відкритих дверей», тобто доступність керівника для контакту і зворотного зв'язку [8].

Транспарентність дає наступний позитивний ефект: зрозумілість дій керівника; кваліфікована спільна робота; умова для делегування та участі; пом'якшення непорозуміння між керівником і співробітником; схвалення дій керівника; скорочення конфліктних ситуацій; встановлення довірчих відносин між керівником і співробітником [7, с. 84].

Репрезентативність або представництво стосується перш за все керівників. Керівник повинен вміти представляти виконувану роботу як вищестоящому керівництву, так і підлеглим, а також громадськості. Адекватне представлення своєї роботи є також обов'язком співробітників. Позитивним результатом репрезентативності є: підвищення престижу служби; підвищення соціального престижу; створення довіри як всередині організації, так і за її межами; посилення почуття

приналежності до єдиної справи; підвищення почуття «власної цінності» у керівника; визнання заслуг вищим керівництвом [7, с. 85].

Контроль є перш за все інструментом в управлінському процесі, за допомогою якого керівник визначає відхилення від поставлених цілей. Контроль не повинен ставати демонстрацією сили, тобто не мати нічого спільного з прискіпливим стилем керівника, таким, що не терпить заперечень і такого, що принижує гідність працівника. Пошук помилок повинен відбуватися на стадії процесу виконання завдання і шляхом порівняння результатів роботи з тим, що мало бути досягнуто. Здійснювати контроль треба відкрито. Метою дій керівника повинно бути спонукання співробітників до самоконтролю з тим, щоб скоротити контроль ззовні. Застосування контролю дає такі позитивні результати: співробітник отримує знання про те, як він сприймається керівником; забезпечення координації в роботі; створення передумов для похвали й визнання заслуг; зворотний зв'язок з керівником; поліпшення робочих відносин і результатів спільної діяльності [7, с. 86].

На стадії оцінки результатів діяльності керівник повинен дати зрозуміти своїм співробітникам, що він помічає їх досягнення, оцінює і ранжирує їх. Об'єктивна оцінка результатів діяльності на противагу до сваволі авторитарного стилю керівництва є раціональним засобом для заохочення співробітників і для оптимального вибору персоналу для досягнення цілей. Об'єктивна оцінка результатів діяльності стає в цьому розумінні оперативним базисом стратегічного управління персоналом та систематичним його розвитком з боку керівництва. Оцінка результатів діяльності дозволяє: дати більш об'єктивне судження про виконану роботу; зробити прозорим заохочення співробітників і їх кар'єрне зростання; інформувати співробітника про його рівні продуктивності; мотивувати співробітника за допомогою похвали і визнання заслуг; поліпшити клімат усередині колективу; стимулювати працю співробітників [1; 7, с. 88].

При кооперативному управлінні в поліції Німеччини дисциплінарні заходи повинні використовуватися тільки як саме останній засіб. Передумовами для введення системи кооперативного управління є готовність співробітників і керівника працювати в кооперації і їх здатність до колективної діяльності; однакова поведінка всіх керівників і створення умов для взаємодії всіх співробітників.

Таким чином, кооперативне управління в поліції Німеччини є засадами забезпечення публічної безпеки.

Німецька модель професійної підготовки кадрів поліції заслужено вважається однією з найефективніших і результативних у світі. Її характерними ознаками є:

- ґрунтовність базової підготовки, після якої для роботи в певній службі поліції необхідно пройти ще й спеціалізоване навчання;
- наявність у змісті навчання, незалежно від спеціалізації, загальних ключових компонентів, що дозволяє в разі реорганізації проводити швидко перекваліфікацію співробітників;
- обов'язкове додаткове навчання перед призначенням на нову посаду;
- логічна послідовність і обов'язковість проходження кожним поліцейським всіх ступенів освіти;
- більш тривалі терміни навчання в порівнянні з іншими країнами і, відповідно, більш широкий обсяг досліджуваного матеріалу, в тому числі теоретичного [9].

На федеральному і земельному рівнях змінений статус більшості шкіл поліції. Вони стали здійснювати підготовку середнього і вищого начальницького складу по університетській програмі і відповідно до вимог і стандартів Європейського союзу, розширювався і поглиблювався зміст освітніх програм. Вищі школи поліції земель і федеральні освітні установи, які готують поліцейські кадри, почали підготовку кадрів на рівні бакалаврату, а Університет поліції Німеччини (колишня Поліцейська академія управління) – на рівні магістратури [10].

Підвищилися вимоги й до освітнього рівня кандидатів на посаду молодшого складу поліції. Якщо раніше при прийомі до органів земельної поліції наявність у кандидатів повної середньої освіти не було обов'язковим, то зараз практично у всіх землях необхідною умовою прийому на роботу є наявність середньої освіти. При старій системі підготовки кадрів для того, щоб зайняти посаду старшого начальницького складу, потрібно було пройти початкове навчання на посаду молодшого складу і відслужити на цій посаді певний термін. Зараз людина з вищою освітою може минути цей щабель професійної освіти і відразу надходити до навчального закладу, що веде підготовку кадрів для середнього виконавчої ланки.

Кожна з 16 німецьких земель, а також федеральні поліцейські відомства мають свої освітні установи з підготовки поліцейських [10].

Система професійної поліцейської підготовки в ФРН – це багатовимірна структура, яка визначається, з одного боку, рівнями поліцейської ієрархії (молодший склад – середній начальницький склад – вищий управлінський склад), з іншого – рівнями професійної освіти (середня – вища – спеціальна вища). Підготовка кадрів поліції ведеться у відомчих навчальних закладах трьох рівнів [10].

Перший рівень – первинна підготовка в навчальних закладах поліції федеральних земель і Академії Федеральної поліції (в Любек) для співробітників федеральної поліції. Тут вивчаються загальний, спеціалізований і заключний курси, а також складаються іспити на право заміщення посад молодшого начальницького складу. Термін навчання – два з половиною роки [9].

Другий рівень – підготовка середнього начальницького складу, яка проводиться для співробітників земельної поліції в вищих школах поліції, а там, де їх немає, – в вищих коледжах державного управління і правосуддя МВС федеральних земель. Співробітники Федерального відомства кримінальної поліції, Федерального відомства із захисту Конституції навчаються в Федеральному коледжі державного управління

МВС ФРН, а співробітники Федеральної поліції – в Академії Федеральної поліції і Федеральному коледжі державного управління. Навчання ведеться за програмою вищої професійної освіти або по бакалаврській програмі. Термін навчання – три роки [9].

Третій рівень – підготовка вищого начальницького складу в Університеті поліції Німеччини (спільно з вищими навчальними закладами поліції земельного та федерального рівня) за магістерською програмою. Термін навчання – два роки [8].

Система професійної поліцейської освіти ФРН надає широкі можливості співробітникам поліції для додаткової освіти – це цілий комплекс курсів перепідготовки, підвищення кваліфікації, удосконалення. Багато німецьких поліцейських направляються за кордон на науково-практичні семінари, конференції та різні спеціалізовані курси. Конкретна мета професійної підготовки поліцейських визначена в Законі про поліцію землі і полягає в освоєнні окремих ступенів навчання з кінцевою метою успішного закінчення і здачі першого спеціального іспиту. Цим іспитом закінчується професійне навчання поліцейських для служби в молодшому начальницькому складі.

Таким чином, професійна підготовка поліцейських поділена на незалежні один від одного теоретичні та практичні відрізки навчання, як це передбачається в «дуальній системі освіти», в той час вона повинна орієнтуватися на професійні вимоги [10].

Професійні вимоги – це базис професійної підготовки поліції і є цілями навчання. Постановка завдань, що впливають з різних законів, таких як кримінально-процесуальний кодекс, закон про адміністративні правопорушення і поліцейське право, передбачає наявність у співробітників поліції всебічних знань в області права. Складність повноважень вимагає знань, які не зазначені у чинному законодавстві. Отже, поліцейський повинен володіти достатнім обсягом юридичних

знань для того, щоб бути в змозі безпомилково з точки зору права виконувати свої завдання.

Закони дають поліцейським правові повноваження на втручання в основні права громадян, для здійснення яких частково допустимі засоби примусу аж до застосування вогнепальної зброї. Застосування засобів примусу має дуже високі обмежувальні правові рамки, що передбачають широкі знання в області права на втручання. Необхідно також мати практичні навички поводження з засобами примусу для того, щоб не переступити дуже вузькі межі прав на втручання в разі їх застосування на практиці, що досягається в єдності теоретичних знань і практичних навичок [8].

При здійсненні професійної діяльності поліцейські спілкуються з людьми різного соціального походження в різних життєвих ситуаціях, що володіють різними особистісними якостями, і це створює певні труднощі. В цьому випадку потрібні не юридичні знання, а знання людей і відповідних ситуацій поведінки для запобігання або усунення конфлікту, що досягається психологічною підготовкою та дає поліцейським знання про причини і види проявів людської реакції. Поліцейський повинен вміти встановити, в якому психічному стані перебуває людина, з якою він в даний момент спілкується, і який вплив нададуть заходи, які поліцейських застосує. У ході реалізації заходів поліцейський повинен керуватися положеннями Основного закону та професійної етики, які вимагають певного виду і способів здійснення втручання [10].

В процесі навчання поліцейський повинен сформуватися як самостійна соціальна особистість, яка засвоїла цінності Основного закону, що володіє керівною, соціальною і професійною компетенціями подолання конфліктів.

Навчання орієнтоване на індивідуальну службу, але також проводиться підготовка до дій у складі відділень. Теоретичні знання викладаються відповідно до виконуваних функцій і повинні забезпечити правильне і безпомилкове застосування права [11, с. 14].

Таким чином, у Німеччині функції та обсяг компетенцій поліцейських більше, ніж в Україні, їх навчання спрямоване на всебічний розвиток поліцейського для виконання ним своїх функціональних обов'язків відповідно до вимог законодавства та з метою забезпечення публічної безпеки.

Висновки. На підставі аналізу забезпечення публічної безпеки у Німеччині можна зазначити наступне.

По-перше, публічна безпека розглядається як основа забезпечення безпекової життєдіяльності суспільства.

По-друге, основними державними інституціями, які реалізують функції з забезпечення публічної безпеки є поліція.

По-третє, основою якісної та ефективної діяльності поліції є професійність, чесність, довіра з боку суспільства.

По-четверте, функції поліції не зводяться до лише забезпечення громадського порядку та розслідування кримінальних правопорушень, а й пов'язаний з життєдіяльності суспільства, допомоги населенню у критичних буденних справах.

Список використаних джерел

1. Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше. Европейская стратегия безопасности. 16 с. URL: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRU.pdf>
2. The European Union Counter Terrorism Strategy. URL: http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/87257.pdf
3. Душкин А.С. Компетентностный подход в кадровой политике полицейских структур зарубежных стран. Прикладная юридическая психология. 2013. №3. С. 299-300.
4. Сафуанов Ф.С. Существует ли специальная методология юридической психологии? Приглашение к дискуссии. Прикладная юридическая психология. 2011. №1. С. 8-18

5. Шушкевич И.Ч. Система подготовки кадров для правоохранительных органов зарубежных стран (теоретический и организационно-правовой аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. 21 с.

6. Dr. Barthel, Ch., Heidemann, D. KFS 2.0 – ein Vorschlag zur zeitgemäßen Neuformulierung des Kooperativen Führungssystems. die Polizei. 2013. № 1. С. 1-14.

7. Tiehlmann, G., Weibler, Jü. Polizeiliche Führungslehre. Verlag Deutsche polizeiliteratur GmbH Buchvertrieb, Hilden, 2014. 236 с.

8. Беленько И.А. Концепция управления в полиции Германии. Правопорядок: история, теория, практика. 2015. №3 (6). С. 128-131.

9. Полиция зарубежных стран: система организации и опыт профессиональной подготовки кадров: учебное пособие / С.В. Асямов [и др.]. Ташкент: Fan va texnologiya, 2010. 452 с.

10. Кравчук Л.С. Организация практико-ориентированного обучения в системе профессиональной подготовки полицейских (из опыта Федеративной Республики Германия). Вестник БелЮИ МВД России. 2017. №2. С. 98-104.

11. Wiedermann U. „Ausbildungsreform in Niedersachsen“ in Ausbildung in der Polizei. Seminarschlussbericht. Polizeifuehrungsakademie (Hrsg.). Muenster. 1998. 215 p.

REFERENCES

1. Bezopasnaya Evropa v mire. kotoryy dolzhen stat luchshe. Evropeyskaya strategiya bezopasnosti [A secure Europe in a world that needs to get better. European security strategy], Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRU.pdf> [in Russian].

2. The European Union Counter Terrorism Strategy, Retrieved from http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/87257.pdf [in English].

4. Safuanov, F.S. (2011), Sushchestvuyet li spetsialnaya metodologiya yuridicheskoy psikhologii? Priglaseniye k diskussii [Is there a special methodology of legal psychology? Invitation to discussion], *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya - Applied legal psychology*, Vol. 1: 8-18 [in Russian].

5. Shushkevich, I.Ch. (1998), Sistema podgotovki kadrov dlya pravookhranitelnykh organov zarubezhnykh stran (teoreticheskiy i organizatsionno-pravovoy aspekty): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [The system of personnel training for law enforcement agencies of foreign countries (theoretical and organizational-legal aspects): author. dis. ... cand. legal Sciences], Sankt-Peterburg [in Russian].

6. Dr. Barthel, Ch. & Heidemann, D. (2013), KFS 2.0 – ein Vorschlag zur zeitgemäßen Neuformulierung des Kooperativen Führungssystems. *die Polizei*, Vol. 1: 1-14 [in German].

7. Tiehlmann, G. & Weibler, Jü. (2014), Polizeiliche Führungslehre. Verlag Deutsche polizeiliteratur GmbH Buchvertrieb, Hilden [in German].

8. Belenko, I. A. (2015), Kontseptsiya upravleniya v politsii Germanii [The concept of management in the German police], *Pravoporyadok: istoriya. teoriya. praktika - Law order: history, theory, practice*, Vol. 3 (6), Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-upravleniya-v-politsii-germanii> [in Russian].

9. Asyamov, S.V. (2010), Politsiya zarubezhnykh stran: sistema organizatsii i opyt professionalnoy podgotovki kadrov: uchebnoye posobiye [Police of foreign countries: organization system and professional training experience: textbook], Tashkent: Fan va texnologiya [in Russian].

10. Kravchuk, L.S. (2017), Organizatsiya praktiko-oriyentirovannogo obucheniya v sisteme professionalnoy podgotovki politseyskikh (iz opyta Federativnoy Respubliki Germaniya) [Organization of practice-oriented training in the system of professional training of police officers (from the experience of the Federal Republic of Germany)], *Vestnik BelYuI MVD Rossii -*

Bulletin of BelUI of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Vol. 2, Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-praktiko-orientirovannogo-obucheniya-v-sisteme-professionalnoy-podgotovki-politseyskih-iz-opyta-federativnoy> [in Russian]

11. Wiedermann, U. (1998), „Ausbildungsreform in Niedersachsen“ in *Ausbildung in der Polizei. Seminarschlussbericht. Polizeifuehrungsakademie* (Hrsg.), Muenster [in German].

Подано до редакції 12.10.2022 р.

Прийнято до друку 7.11.2022 р.

УДК 351.746.1 (075.8)

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-62-83>

Біліченко В.М.,

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ORCID: 0000-0001-8153-5397

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті обґрунтовано, що існує багато досліджень проблеми формування кадрів оборонного комплексу та кадрів Збройних Сил України. Однак, зазначені дослідження мають поодинокий характер та аналізують різні сфери управління кадрами або управління персоналом. Виокремлено головну мету формування потенціалу Збройних Сил України, зокрема, забезпечення публічної та національної безпеки від зовнішніх та внутрішніх небезпек.

У статті систематизовані наукові підходи до питання формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що у науковій літературі аналізують питання кадрового менеджменту Збройних Сил та кадрового менеджменту в українських військових формуваннях. Крім того, сучасні дослідження даної проблематики стосувалися наступного. По-перше, дослідження, спрямовані на удосконалення кадрових технологій щодо формування кадрового потенціалу Збройних Сил, особливо формування кадрового потенціалу управлінських кадрів Збройних Сил України. По-друге, науковці звертають увагу на важливість

розвитку кадрового менеджменту Збройних Сил, як сукупності технологій, механізмів, методів та інструментів, які формують, відбирають та удосконалюють кадровий потенціал у сфері Збройних Сил України. По-третє, дослідження присвячені нормативно-правовим механізмам забезпечення кадрового менеджменту Збройних Сил України, у яких звертається увага на неврегульованість кадрових технологій, що формують кадровий потенціал у сфері Збройних Сил України. По-четверте, дослідження, присвячені навчанню та освіти майбутніх фахівців Збройних Сил України, особливо управлінських кадрів. По-п'яте, дослідження, присвячені стратегічному управлінню у системі формування кадрового потенціалу Збройних Сил України. По-шосте, дослідження, присвячені модернізації системи Збройних Сил України з урахуванням міжнародних стандартів та стандартів, встановлених НАТО. По-сьоме, дослідження, спрямовані на аналіз функцій служб (відділів) персоналу та виокремлення шляхів удосконалення даних структурних підрозділів з метою удосконалення діяльності щодо формування кадрового потенціалу Збройних Сил України. Окремо стоять дослідження щодо визначення показників ефективності діяльності служб персоналу в частині формування ефективного кадрового потенціалу Збройних Сил України.

Ключові слова: формування кадрового потенціалу, Збройні Сили, військовослужбовці, навчання, підвищення кваліфікації, кар'єрне зростання, мотивація, розвиток кадрів, матеріальне заохочення.

Bilichenko V.M.,

graduate student of the Department of Public Administration and Administration of the Interregional Academy of Personnel Management

**SYSTEMATIZATION OF SCIENTIFIC APPROACHES TO THE
ISSUE OF FORMING THE PERSONNEL POTENTIAL OF THE
ARMED FORCES OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Abstract. The article substantiates that there are many studies of the problem of formation of personnel of the defense complex and personnel of the Armed Forces of Ukraine. However, these studies are isolated and analyze different areas of personnel management or personnel management. The main goal of building the potential of the Armed Forces of Ukraine, in particular, ensuring public and national security from external and internal dangers, is highlighted.

The article systematizes scientific approaches to the issue of forming the personnel potential of the Armed Forces of Ukraine in the system of public administration. The analysis gives grounds to note that the scientific literature analyzes the issues of personnel management of the Armed Forces and personnel management in Ukrainian military formations. In addition, current research on this issue has addressed the following. First, research aimed at improving personnel technologies for the formation of human resources of the Armed Forces, especially the formation of human resources management personnel of the Armed Forces of Ukraine. Secondly, scientists draw attention to the importance of the development of personnel management of the Armed Forces, as a set of technologies, mechanisms, methods and tools that form, select and improve human resources in the Armed Forces of Ukraine. Third, the research is devoted to the regulatory and legal mechanisms for personnel management of the Armed Forces of Ukraine, which draws attention to the

unregulated personnel technologies that form human resources in the field of the Armed Forces of Ukraine. Fourth, research on the training and education of future specialists of the Armed Forces of Ukraine, especially management personnel. Fifth, research on strategic management in the system of human resources development of the Armed Forces of Ukraine. Sixth, studies on the modernization of Ukraine's Armed Forces system, taking into account international and NATO standards. Seventh, research aimed at analyzing the functions of personnel services (departments) and identifying ways to improve the data of structural units in order to improve the activities for the formation of human resources of the Armed Forces of Ukraine. There are separate studies on determining the effectiveness of personnel services in terms of building effective human resources of the Armed Forces of Ukraine.

Key words: personnel potential formation, Armed Forces, servicemen, training, advanced training, career growth, motivation, personnel development, material encouragement.

Постановка проблеми. Існує багато досліджень проблеми формування кадрів оборонного комплексу та кадрів Збройних Сил України. Однак, зазначені дослідження мають поодинокий характер та аналізують різні сфери управління кадрами або управління персоналом.

Головна мета формування потенціалу Збройних Сил України – це забезпечення публічної та національної безпеки від зовнішніх та внутрішніх небезпек.

Якісне виконання навчально-бойових завдань військових організаційних структур насамперед залежить від ефективного управління її людськими ресурсами. Саме це питання і відбивається в ускладненні процесу управління персоналом, визначенні кола функціональних обов'язків військовослужбовців апарату управління, рівня їх компетентності та ефективності. Сучасна наука визначає деякі підходи та концепції щодо визначеної проблематики які можна

узагальнити певними тенденціями, а саме: формалізованими методами підбору персоналу; розвитком системи менеджменту персоналу як управлінського процесу; визначенням управління персоналом як фактору забезпечення службової активності персоналу у військових організаційних структурах, оцінки ефективності. Разом з тим, сучасний етап розвитку Збройних Сил України в умовах особливого періоду вимагає подальшого удосконалення саме системи управління персоналом з метою нарощування бойових спроможностей військових організаційних структур [1, с.94].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил, навчання, підвищення кваліфікації військовослужбовців, кар'єрне зростання та мотивацію аналізують зокрема політологи, правознавці, педагоги, спеціалісти з військової підготовки, існують поодинокі дослідження фахівців з державного управління. Так, зазначені проблеми аналізують Н. Агаєв, М. Бакович, О. Банчук-Петросова, О. Басараб, О. Білецький, Б. Богдан, В. Ветров, В. Гаврилов, З. Гбур, О. Захаров, Н. Дакі, М. Думенко, О. Заболотний, А. Зельницький, О. Зіборєва, С. Капелюшний, О. Кінь, О. Коваль, В. Клименко, І. Марко, В. Сокурєнко, Г. Тіхонов, О. Яцино та ін. Зазначені науковці аналізують проблеми формування кадрів Збройних сил як в Україні так і за кордоном. Разом з тим, відсутні системні дослідження питання формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління.

Мета статті є систематизація наукових підходів до питання формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Деякі вчені вивчають проблеми кадрового менеджменту в Збройних Силах України як систему заходів, спрямованих на відбір та розвиток персоналу Збройних Сил.

Так, Н. Дакі та О. Андрієнко аналізують поняття «кадровий менеджмент в українських військових формуваннях» та вважають, що

кадровий менеджмент в українських військових формуваннях – це специфічна форма діяльності органів управління військовою діяльністю, яка спрямована на створення, розвиток та ефективне використання кадрового потенціалу силових структур. Кадровий потенціал відноситься до сукупності кількісних та якісних характеристик особового складу, що визначає їхню здатність вирішувати поточні та потенційні завдання у сфері військових бойових можливостей [2, с. 49].

О. Банчук-Петросова аналізує особливості сучасної кадрової політики сектора безпеки і оборони України та вважає, що кадрова політика сектору безпеки і оборони України визначає місце та роль кадрів у загальнодержавній системі забезпечення національної безпеки і оборони держави, має мету, завдання, найважливіші напрями, принципи роботи у безпековій та оборонній сферах, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу, відповідно до виконання завдань сил безпеки і оборони держави. Отже, кадрова політика сектора безпеки і оборони України - це довготривала стратегія, що спрямована на всебічне забезпечення сил безпеки і оборони України високопрофесійними, законослухняними, ініціативними, патріотично налаштованими управлінськими кадрами нового типу, відданими народу України, здатними взяти на себе відповідальність і ефективно виконувати назрілі завдання із забезпечення національної безпеки і оборони держави [3, с. 132].

Ефективність кадрової політики полягає у досягненні цілей системи управління персоналом, що відображають стратегічні цілі організації з мінімальними витратами на формування, реалізацію та оцінку кадрової політики. Кадрова політика реалізується через певні механізми.

В. Ортинський зазначає, що державна кадрова політика у військовій сфері як одна з найважливіших сфер функціонування воєнної організації держави повинна бути певною мірою доступною для розуміння всім

верствам суспільства, бути елементом прояву міцності зв'язку армії та народу, без якої не може бути потужної воєнної організації. Державна кадрова політика у військовій сфері реально сприятиме руйнуванню старих, псевдооптимістичних, наївноромантичних стереотипів про Збройні Сили, створювати об'єктивну картину стану кадрового корпусу воєнних органів і структур, не впадаючи при цьому в крайнощі [4].

В. Клименко вважає, що для вдосконалення кадрової політики і реформування системи військової освіти у Збройних Силах України ще багато належить зробити. Слід визначити необхідний обсяг персоналу, кадрів за відповідними рівнями, провести відпрацювання адекватних професійних вимог і кваліфікаційних характеристик військовослужбовців за всіма рівнями, створити систему суто військової освіти з розрахунком на допідготовку осіб, які з цивільних навчальних закладів, цивільних підприємств та структур залучаються до військової служби, визначити зміст і терміни навчання, підготувати навчально-матеріальну базу і, головне, науково-педагогічних працівників, які мають достатній військовий (бойовий) досвід і добре знають, чому і як має навчатися майбутній військовослужбовець, командир будь-якого рівня, штабний працівник чи військовослужбовець іншої сфери бойової діяльності [5, с. 88].

Зі зміною суспільного устрою України постає проблема вдосконалення державної кадрової політики в напрямі зміни концепції підготовки вищих кадрів як інструменту формування владної еліти. Ефективне виконання державно-управлінських завдань, які стоять перед силовими структурами України, значною мірою залежить від належно організованої в органах управління та підрозділах військових та правоохоронних формувань кадрової роботи, відповідного нормативно-правового забезпечення її функціонування. Сьогодні не викликає заперечень та сумнівів щодо необхідності якісної перебудови без пекового сектора держави, формування нового вищого кадрового корпусу

співробітників(професіоналів, відданих справі чесного служіння закону і людині, яким притаманна чуйність і повага до людей, а також висока загальна культура [6].

Головним завданням системи військової освіти є підготовка до військово-професійної діяльності офіцерських кадрів тактичної, оперативно-тактичної та оперативно-стратегічної ланок військового управління як еліти Збройних Сил України, а також підготовка військовослужбовців за контрактом та військових фахівців для формування кадрового резерву [7, с. 54].

Ряд дослідників аналізують проблеми впровадження міжнародних стандартів у систему формування кадрового потенціалу Збройних Сил України.

На сьогодні вкрай актуальними є питання напрямків оборонної реформи за принципами, стандартами та процедурами НАТО в контексті стандартизації для досягнення взаємосумісності сектору безпеки і оборони України з аналогічними інституціями держав-членів НАТО. Передусім, Україна має на меті отримання Плану дій щодо членства в НАТО. На одному з аспектів оборонної реформи в Україні слід акцентувати увагу, виходячи з важливості процесу підготовки кваліфікованих кадрів, спроможних стабільно та професійно виконувати покладені на сили безпеки та оборони задачі: в першу чергу – забезпечення національної безпеки України, відсіч збройної агресії, відновлення територіальної цілісності та суверенітету, реінтеграції тимчасово окупованих територій, реалізації концепції перехідного правосуддя [8, с. 45].

За оцінками ряду військових експертів зарубіжних держав у характері і способах ведення воєн і збройних конфліктів сучасної епохи все більше переважають спеціальні методи протиборства, спрямовані не стільки на безпосереднє знищення противника на полі бою, скільки на підірив її військової могутності зсередини [9]. Тому цілком закономірний

той факт, що у збройних силах багатьох країн вже давно приділяється підвищена увага модернізації і розвитку так званих військ спеціального призначення, що отримали в останні роки статус Сил спеціальних операцій. На сучасному етапі розвитку Сил спеціальних операцій провідне місце в світі традиційно займають США, Англія, Франція і ряд інших західноєвропейських держав. Разом з тим, в останні роки за рівнем оснащеності та ефективності подібних підрозділів їм не поступаються деякі країни Близького Сходу і Південно-Східної Азії (Ізраїль, Китай, Південна Корея та ін.) [10, с. 14].

Запровадження у Збройних силах України структур служби персоналу за стандартами армій країн-членів НАТО потребує також удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців для цих служб. У цьому контексті важливим є аналіз та узагальнення досвіду підвищення кваліфікації фахівців служб персоналу, накопиченого у збройних силах США, з'ясування й визначення особливостей його організації на сучасному етапі. Узагальнення американського досвіду в цій сфері дозволить глибше осмислити специфіку системи управління персоналом в арміях НАТО, уникнути помилок при підготовці фахівців для служб персоналу Збройних Сил України, а також є одним із найважливіших інструментів розроблення й упровадження сучасних концепцій навчання [11].

Багато досліджень присвячено питання професіоналізації кадрів в системі Збройних Сил України.

Сучасний етап розвитку Збройних Сил України характеризується зміною (уточненням) їх функцій, поступовим переходом до професійної армії. Основу такої армії повинні складати військові професіонали, здатні якісно та ефективно виконувати покладені на них завдання як у мирний, так і у воєнний час. В першу чергу, такими професіоналами повинні бути офіцерський і сержантський склад. Саме від їх вишколу, морально-психологічної загартованості, професійної майстерності та організаторських здібностей буде залежати успішне виконання

поставлених завдань. Тому вони повинні володіти такими професійно-важливими якостями, які б дозволили кваліфіковано виконувати завдання не тільки особисто, але й підрозділами, якими вони керують [12, с. 79].

Досвід країн-членів НАТО свідчить про те, що система підготовки офіцерів та військових фахівців для сил безпеки і оборони має такі особливості: чітко виражена спеціалізація, інтенсивність та короткостроковість навчального процесу. Водночас для підготовки офіцерських кадрів в якості пріоритетів визначається практичне спрямування навчання, що зорієнтовано на вирішення конкретних практичних завдань; вивчення важливих для безпеки держави предметів в області міжнародних відносин; якісний відбір кадрів для сил безпеки і оборони [13, с. 81].

Е. Кіричевська вважає, що професіоналізація військовослужбовців являє собою складний, безперервний динамічний процес, спрямований на високий рівень військово-професійних досягнень у ході виконання службово-бойових завдань через трансформацію та акумуляцію професійно-важливих якостей в індивідуалізовані стратегії військово-професійної діяльності [14, с. 79].

Окремо стоїть питання мотиваційного механізму до служби в Збройних силах.

Ключовими завданнями підвищення мотивації до служби визначено: передові методики підготовки; база освіти – досвід АТО, бойових дій, міжнародних операцій; ефективна підготовка наукових, науково-педагогічних кадрів [15, с. 23]. Пріоритет професіоналізації ЗСУ – комплектування військових частин бойового складу. Нові погляди на особистість і професіоналізм випускників вищих військових навчальних закладів, їхню мотивацію до військової служби на посадах за обраною військовою спеціальністю потребують узагальнення теоретичних основ розвитку особистості майбутніх військових та формування у них чіткої професійної само ідентифікації [15, с. 23].

Деякі науковці аналізують кадрові технології, які спрямовані на формування якісного кадрового потенціалу Збройних Сил України.

А. Рибидайло, О. Прокопенко, С. Терещенко аналізують концептуальну модель управління кар'єрою військовослужбовців Збройних Сил України та вважають, що сутність управління кар'єрою військовослужбовців, як і управління кадровими ресурсами взагалі, полягає у забезпеченні комплектування Збройних Сил України особовим складом відповідної компетенції для досягнення ними визначених цілей. Основне завдання управління людськими ресурсами полягає у пошуку, ефективному збереженні і відтворенні, спрямованому на формування і раціональне використання професійно підготовлених та вмотивованих особистостей, які відповідають потребам національної безпеки та оборони України [16].

В. Коверга аналізує методичний підхід до оцінювання ефективності кадрового забезпечення ЗС України за критерієм реалізованого кадрового потенціалу з урахуванням оцінок достатності фінансування та розроблено ряд практичних рекомендацій щодо порядку його впровадження та використання в органах військового управління ЗС України. Автор запропонував рекомендації, які дозволять спеціалістам з питань оборонного планування та кадрових органів Генерального штабу ЗС України:

- по-перше – оцінювати результати функціонування існуючих систем (органів) комплектування ЗС України, а також оцінювати можливі удосконалення або нові варіанти структури цих систем (органів) комплектування з метою прийняття обґрунтованих рішень щодо вибору найбільш ефективних (раціональних) варіантів за цільовим та воєнно-економічним критерієм;
- по-друге – на основі отриманих оцінок обґрунтовувати рекомендації щодо вибору раціональних варіантів структур систем (органів) комплектування чи СКЗ ЗС України взагалі з урахуванням перспектив їх розвитку та обсягів необхідного фінансування;

– по-третє – підвищити достовірність очікуваних результатів ефективності функціонування різних варіантів СКЗ ЗС України з урахуванням достатності фінансових ресурсів, які виділяються на розвиток ЗС України [17].

Г. Шпанчук звертає увагу на те, що направленість процесу розвитку Збройних Сил України на створення нової моделі оптимальних за чисельністю, мобільних, добре озброєних і високо оснащених збройних сил з урахуванням принципів оборонної достатності, економічних і фінансових можливостей держави зумовлює необхідність виконання ряду заходів щодо підтримання їх готовності до виконання завдань за призначенням через впровадження нових принципів та підходів у кадровій роботі. Зміна форм, методів і способів застосування збройних сил, переведення їх на контрактну основу, різке зменшення чисельності особового складу, суттєво підвищує значимість кожного військовослужбовця. Необхідно не тільки забезпечити комплектування підрозділів особовим складом, а й найбільш ефективно використовувати потенціал кожного військовослужбовця, що повинно досягатися за рахунок ефективного управління його кар'єрою. Основою ефективного управління кар'єрою є об'єктивність оцінки діяльності та індивідуальних спроможностей військовослужбовців. Результати оцінки у подальшому використовуються для призначення на відповідні посади [18].

Деякі дослідження присвячені ефективності діяльності кадрових служб, як основи формування ефективного кадрового потенціалу Збройних Сил України.

Аналіз різноманітних досліджень, присвячених проблемам підвищення ефективності комплектування особовим складом, оцінюванню ефективності роботи служб (підрозділів) персоналу Збройних сил України та системи комплектування взагалі, показують, що ці питання активно досліджуються. Особливої уваги вони набувають сьогодні, коли країна переходить від тенденцій скорочування Збройних

сил України до нарощування кадрових та бойових потенціалів військових формувань з метою підвищення рівня обороноздатності. Стан, у якому перебувають Збройні сили України не відповідає вимогам сьогодення, тобто умовам їх функціонування в стані підвищеної бойової готовності. Однією із головних причин такого стану є неефективне реформування протягом останніх років служб (підрозділів) персоналу Збройних сил України, що вже призвела до невідповідності кадрового потенціалу Збройних сил України сучасним вимогам. Існуючі підходи щодо оцінювання ефективності роботи служб (підрозділів) персоналу Збройних сил України не дозволяють отримати повністю об'єктивну оцінку їх функціонування, а тим більше не дозволяють оцінити різні варіанти пропозицій щодо удосконалення служб (підрозділів) персоналу Збройних сил України, та прийняти рішення щодо вибору найбільш оптимального із них [19].

Одним із важливих напрямів реформування збройних сил будь-якої держави є підвищення ефективності керівництва ними у мирний та воєнний час. Як свідчать результати аналізу відповідного європейського досвіду, це, крім іншого, передбачає уточнення повноважень, функцій і завдань міністерства оборони, генерального (чи головного) штабу та інших органів військового управління, удосконалення їх структур, оптимізацію чисельності цивільних та військових осіб, які в них працюють. Тому визначення підходу до формування можливостей оцінювання ефективності роботи систем (органів) комплектування Збройних Сил України та обґрунтування вибору раціонального варіанту є сьогодні своєчасним та актуальним завданням [20].

Дослідження підходів до визначення кількісних показників штатної чисельності служб (підрозділів) персоналу Збройних Сил України засвідчили потребу в організації активної наукової діяльності щодо дотримання співвідношення особового складу та відповідальних посадових осіб за кадрове забезпечення, що може бути визначеним

відповідними штатами в прямій залежності від штатної чисельності особового складу із обов'язковим урахуванням обсягу та характеру кадрової роботи. Із метою підвищення оперативності та ефективності функціонування служб персоналу (кадрових підрозділів) науковим установам доцільно провести дослідження, які дозволять унормувати людино-години службової діяльності кадрових органів за різних умов виконання завдань – як в умовах мирного часу, так і в період ведення бойових дій. Заслуговує на увагу розробка спеціального програмного забезпечення та низки інформаційно-розрахункових задач, які необхідні для автоматизованого розрахунку загальної нормативної чисельності працівників ЗСУ [21].

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що у науковій літературі аналізують питання кадрового менеджменту Збройних Сил та кадрового менеджменту в українських військових формуваннях. Крім того, сучасні дослідження даної проблематики стосувалися наступного.

По-перше, дослідження, спрямовані на удосконалення кадрових технологій щодо формування кадрового потенціалу Збройних Сил, особливо формування кадрового потенціалу управлінських кадрів Збройних Сил України.

По-друге, науковці звертають увагу на важливість розвитку кадрового менеджменту Збройних Сил, як сукупності технологій, механізмів, методів та інструментів, які формують, відбирають та удосконалюють кадровий потенціал у сфері Збройних Сил України.

По-третє, дослідження присвячені нормативно-правовим механізмам забезпечення кадрового менеджменту Збройних Сил України, у яких звертається увага на неврегульованість кадрових технологій, що формують кадровий потенціал у сфері Збройних Сил України.

По-четверте, дослідження, присвячені навчанню та освіти майбутніх фахівців Збройних Сил України, особливо управлінських кадрів.

По-п'яте, дослідження, присвячені стратегічному управлінню у системі формування кадрового потенціалу Збройних Сил України.

По-шосте, дослідження, присвячені модернізації системи Збройних Сил України з урахуванням міжнародних стандартів та стандартів, встановлених НАТО.

По-сьоме, дослідження, спрямовані на аналіз функцій служб (відділів) персоналу та виокремлення шляхів удосконалення даних структурних підрозділів з метою удосконалення діяльності щодо формування кадрового потенціалу Збройних Сил України. Окремо стоять дослідження щодо визначення показників ефективності діяльності служб персоналу в частині формування ефективного кадрового потенціалу Збройних Сил України.

Список використаних джерел:

1. Тіхонов Г., Кірілкін Є., Боднар О. Управління персоналом військової організаційної структури та напрями підвищення його ефективності. *Journal of Scientific Papers "Social Development and Security"*. 2021. Vol. 11. № 1. С. 94-99.
2. Дакі Н.І., Андрієнко О.І. Особливості кадрового менеджменту військових формувань. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Випуск 47-2. С. 48-52.
3. Банчук-Петросова О.В. Особливості сучасної кадрової політики сектора безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 129-132.
4. Ортинський В.Л. Теоретико-правовий аналіз державної кадрової політики воєнної організації України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 837. С. 4-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_837_3.
5. Клименко В. Проблеми військово-соціального управління: кадрова політика у Збройних Силах України. *Політичний менеджмент*. 2006. № 6. С. 82-88.
6. Петросова О.В. Особливості кадрової роботи органів управління у безпековому секторі держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 17. С. 114-116.

7. Ващенко А.М. Формування професійної мобільності майбутніх офіцерів у процесі навчання у вищих військових навчальних закладах: кілька чинників з багатьох. *Наука і освіта*. 2005. № 1-2. С. 54-62.

8. Мельник С. Правові засади запровадження стандартів північноатлантичного альянсу у функціонування Збройних Сил України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С.183-188.

9. Колесник В.Т. Зарубіжний досвід управління персоналом сил спеціальних операцій на прикладі збройних сил Сполучених Штатів Америки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 1. С. 97-101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_1_19

10. Богдан Б. Сили спеціальних операцій Сухопутних військ США. «*Закордонний військовий огляд*». 1999. № 10. С. 14.

11. Яцино О. Особливості підвищення кваліфікації фахівців служб персоналу у збройних силах США. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2018. № 7 (81). С. 71-80.

12. Ємцов А.А., Ветров В.І., Шпанчук Г.В. Технології кадрового менеджменту та їх застосування. *Збірник наукових праць “Військова освіта” Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2014. № 2 (30). С. 79–86.

13. Вітер Д., Мітягін О. Професіоналізація військової освіти в Україні: головні напрямки, зміст та перспективи. *Військова освіта*. 2020. №1 (41). С. 81-90.

14. Кіричевська Е.В. Психологічні стратегії військової професіоналізації. *Актуальні питання психологічного забезпечення діяльності Національної поліції та закладів вищої освіти МВС України: матеріали конференції (29 квітня 2021)*. К., 2021. С. 75-79.

15. Тогочинський О.М. Виховання моральних орієнтацій у майбутніх офіцерів внутрішніх військ МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / Національна академія Прикордонних військ ім. Б. Хмельницького. Хмельницький, 2003. 18 с.

16.Рибидайло А.А., Прокопенко О.С., Терещенко С.А. Концептуальна модель управління кар'єрою військовослужбовців Збройних Сил України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського*. 2020. № 2 (69). С. 102-109.

17.Коверга В. Рекомендації щодо оцінювання ефективності кадрового забезпечення Збройних Сил України за критерієм реалізованого кадрового потенціалу з урахуванням оцінок достатності фінансування. *Journal of Scientific Papers "Social Development and Security"*. 2021. Vol. 11. № 3. С. 221-232.

18.Шпанчук Г.В., Аналіз систем кадрового менеджменту армій провідних країн світу щодо управління кар'єрою військовослужбовців. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського*. 2015. № 1 (53). С. 122-126.

19.Думенко М., Гуляк У. Оцінка ефективності роботи служб (підрозділів) персоналу збройних сил України в умовах гібридної війни (особливого періоду). *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2019. № 64. С. 158–167.

20.Семененко О.М., Добровольський Ю.Б., Коверга В.Л., Тимків О.В., Царинник В.В. Методика воєнно-економічного обґрунтування вибору раціонального варіанту системи кадрового забезпечення на основі оцінок досягнутого рівня кадрового потенціалу. *Sciences of Europe*. 2021. VOL 2. № 62. С. 27-32.

21.Думенко М.П., Садикова В.В. Підходи до визначення кількісних показників штатної чисельності служб (підрозділів) персоналу Збройних Сил України. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. 2020. № 1 (38). С. 39-47.

REFERENCES

1. Tikhonov, H. & Kirilkin, Ye. & Bodnar, O. (2021), Upravlinnia personalom viiskovoi orhanizatsiinoi struktury ta napriamy pidvyshchennia yoho efektyvnosti [Personnel management of the military organizational structure and ways to increase its efficiency], *Journal of Scientific Papers "Social Development and Security"*, Vol. 11, (1): 94-99 [in Ukrainian].
2. Daki, N.I. & Andriienko, O.I. (2019), Osoblyvosti kadrovoho menedzhmentu viiskovykh formuvan [Features of personnel management of military formations], *Prychornomorski ekonomichni studii - Black Sea Economic Studies*, Vypusk 47-2: 48-52 [in Ukrainian].
3. Banchuk-Petrosova, O.V. (2013), Osoblyvosti suchasnoi kadrovoi polityky sektora bezpeky i oborony Ukrainy [Features of modern personnel policy of the security and defense sector of Ukraine], *Investytsii: praktyka ta dosvid - Investments: practice and experience*, (15): 129-132 [in Ukrainian].
4. Ortynskyi, V.L. (2016), Teoretyko-pravovyi analiz derzhavnoi kadrovoi polityky voiennoi orhanizatsii Ukrainy [Theoretical and legal analysis of state personnel policy of the military organization of Ukraine], *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnik». Seriiia : Yurydychni nauky - Bulletin of the National University «Lviv Polytechnic». Series: Legal Sciences*, (837): 4-13, Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_837_3 [in Ukrainian].
5. Klymenko, V. (2006), Problemy viiskovo-sotsialnoho upravlinnia: kadrova polityka u Zbroinykh Sylakh Ukrainy [Problems of military and social management: personnel policy in the Armed Forces of Ukraine], *Politychnyi menedzhment - Political management*, (6): 82-88 [in Ukrainian].
6. Petrosova, O.V. (2011), Osoblyvosti kadrovoi roboty orhaniv upravlinnia u bezpekovomu sektori derzhavy [Features of personnel work of government agencies in the security sector of the state], *Investytsii: praktyka ta dosvid - Investments: practice and experience*, (17): 114-116 [in Ukrainian].
7. Vashchenko, A.M. (2005), Formuvannia profesiinoi mobilnosti maibutnikh ofitseriv u protsesi navchannia u vyshchykh viiskovykh

navchalnykh zakladakh: kilka chynnykiv z bahatokh [Formation of professional mobility of future officers in the process of training in higher military educational institutions: several factors from many], *Nauka i osvita - Science and education*, Vol. 1-2: 54-62 [in Ukrainian].

8. Melnyk, S. (2021), Pravovi zasady zaprovadzhennia standartiv pivnichnoatlantychnoho aliansu u funktsionuvannia Zbroinykh Syl Ukrainy [Legal basis for the introduction of standards of the North Atlantic Alliance in the functioning of the Armed Forces of Ukraine], *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo - Entrepreneurship, economy and law*, Vol. 4:183-188 [in Ukrainian].

9. Kolesnyk, V.T. (2017), Zarubizhnyi dosvid upravlinnia personalom syl spetsialnykh operatsii na prykladi zbroinykh syl Spoluchenykh Shtativ Ameryky [Foreign experience in personnel management of special operations forces on the example of the armed forces of the United States], *Investytsii: praktyka ta dosvid - Investments: practice and experience*, Vol. 1: 97-101, Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_1_19 [in Ukrainian].

10. Bohdan, B. (1999), Syly spetsialnykh operatsii Sukhoputnykh viisk SShA [Special Operations Forces of the US Army], «*Zakordonnyi viiskovyi ohliad*» - «*Foreign Military Review*», Vol. 10: 14-19 [in Ukrainian].

11. Iatsyno, O. (2018), Osoblyvosti pidvyshchennia kvalifikatsii fakhivtsiv sluzhb personalu u zbroinykh sylakh SShA [Features of advanced training of personnel services specialists in the US Armed Forces], *Pedahohichni nauky: teoriia, istoriia, innovatsiini tekhnolohii - Pedagogical sciences: theory, history, innovative technologies*, Vol. 7 (81): 71-80 [in Ukrainian].

12. Iemtsov, A.A. & Vietrov, V.I. & Shpanchuk, H.V. (2014), Tekhnolohii kadrovoho menedzhmentu ta yikh zastosuvannia [Personnel management technologies and their application], *Zbirnyk naukovykh prats "Viiskova osvita" Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho - Collection of scientific works «Military Education» of the National University of Defense of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky*, Vol. 2 (30): 79-86 [in Ukrainian].

13.Viter, D. & Mitiahin O. (2020), Profesionalizatsiia viiskovoi osvity v ukraini: holovni napriamky, zmist ta perspektyvy [Professionalization of military education in Ukraine: main directions, content and prospects], *Viiskova osvita - Military education*, Vol. 1 (41): 81-90 [in Ukrainian].

14.Kirychevska, E.V. (2021), Psykholohichni stratehii viiskovoi profesionalizatsii [Psychological strategies of military professionalization], *Aktualni pytannia psykholohichnoho zabezpechennia diialnosti Natsionalnoi politsii ta zakladiv vyshchoi osvity MVS Ukrainy: materialy konferentsii (29 kvitnia 2021) - Current issues of psychological support of the National Police and higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: conference proceedings (April 29, 2021)*, K.: 75-79 [in Ukrainian].

15.Tohochynskyi, O.M. (2003), Vykhovannia moralnykh orientatsii u maibutnikh ofitseriv vnutrishnikh viisk MVS Ukrainy : avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. ped. nauk : spets. 13.00.04 «Teoriia i metodyka profesiinoi osvity» [Education of moral orientations in future officers of the internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: author's ref. dis. for science. degree of Cand. ped. Science: special. 13.00.04 «Theory and methods of vocational education»] [in Ukrainian].

16.Rybydailo, A.A. & Prokopenko, O.S. & Tereshchenko, S.A. (2020), Kontseptualna model upravlinnia karieroiu viiskovosluzhbovtziv Zbroinykh Syl Ukrainy [Conceptual model of career management of servicemen of the Armed Forces of Ukraine], *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho - Collection of scientific works of the Center for Military Strategic Studies of the Ivan Chernyakhovsky National University of Defense of Ukraine*, Vol. 2 (69): 102-109 [in Ukrainian].

17.Koverha, V. (2021), Rekomendatsii shchodo otsiniuvannia efektyvnosti kadrovoho zabezpechennia Zbroinykh Syl Ukrainy za kryteriiem realizovanoho kadrovoho potentsialu z urakhuvanniam otsinok dostatnosti finansuvannia [Recommendations for assessing the effectiveness of staffing of

the Armed Forces of Ukraine on the criterion of realized human resources, taking into account assessments of adequacy of funding], *Journal of Scientific Papers "Social Development and Security"* - *Journal of Scientific Papers "Social Development and Security"*, Vol. 11. (3): 221-232 [in Ukrainian].

18. Shpanchuk, H.V. (2015), Analiz system kadrovoho menedzhmentu armii providnykh krain svitu shchodo upravlinnia karieroiu viiskovosluzhbovtziv [Analysis of personnel management systems of the armies of the world's leading countries to manage the careers of servicemen], *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho* - *Collection of scientific works of the Center for Military Strategic Studies of the Ivan Chernyakhovsky National University of Defense of Ukraine*, Vol. 1 (53): 122-126 [in Ukrainian].

19. Dumenko, M. & Huliak, U. (2019), Otsinka efektyvnosti roboty sluzhb (pidrozdiliv) personalu zbroinykh syl Ukrainy v umovakh hibrydnoi viiny (osoblyvoho periodu) [Evaluation of the effectiveness of services (units) of personnel of the Armed Forces of Ukraine in a hybrid war (special period)], *Zbirnyk naukovykh prats Viiskovoho instytutu Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka* - *Collection of scientific works of the Military Institute of the Taras Shevchenko National University of Kyiv*, Vol. 64: 158-167 [in Ukrainian].

20. Semenenko O.M. & Dobrovolskyi Yu.B. & Koverha V.L. & Tymkiv O.V. & Tsarynnyk V.V (2021), Metodyka voienno-ekonomichnoho obgruntuvannia vyboru ratsionalnoho variantu systemy kadrovoho zabezpechennia na osnovi otsinok dosiahnutoho rivnia kadrovoho potentsialu [Methods of military-economic justification for choosing a rational version of the staffing system based on assessments of the achieved level of human resources], *Sciences of Europe - Sciences of Europe*, Vol 2, (62): 27-32 [in Ukrainian].

21. Dumenko M.P. & Sadykova V.V. (2020), Pidkhody do vyznachennia kilkisnykh pokaznykiv shtatnoi chyselnosti sluzhb (pidrozdiliv) personalu Zbroinykh Syl Ukrainy [Approaches to determining the quantitative indicators

of the number of staff (units) of personnel of the Armed Forces of Ukraine],
*Nauka i tekhnika Povitrianykh Syl Zbroinykh Syl Ukrainy - Science and
Technology of the Air Force of the Armed Forces of Ukraine*, Vol. 1 (38): 39-
47 [in Ukrainian].

*Подано до редакції 30.09.2022 р.
Прийнято до друку 20.10.2022 р.*

УДК 35.08

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-84-104>

Гбур З.В.,

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

ORCID: 0000-0003-4536-2438

СТАН СКЛАДОВИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ПОВНОМАСШТАБНОГО ЗБРОЙНОГО ВТОРГНЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Анотація. З моменту закінчення Холодної війни пройшло вже понад 30 років, проте ключові учасники протистоянь так і не змінились: з одного боку це Російська Федерація, а з іншого – весь цивілізований європейський та американський світ. Намагаючись зіштовхнути Україну з шляху інтеграції до Організації Північноатлантичного договору Російська Федерація розпочала повномасштабне вторгнення до України. Вперше, з моменту проголошення Незалежності виникла настільки масштабна загроза національній безпеці. Війна не оминула жодну сферу життєдіяльності держави: економіка, екологія, продовольчий сектор, інформаційне середовище – усе це піддалось тотальному впливу наслідків дій країни-агресора. В таких умовах значної необхідності набуває необхідність визначення стану складових національної безпеки, як основи стабільного функціонування держави, що в сукупності зумовлює актуальність наукового дослідження.

У статті досліджено наявні підходи до визначення поняття «національна безпека» з позиції законодавства та з боку науковців,

наведене оптимальне визначення. Схематично відображено ключові складові національної безпеки України. Визначено напрямки забезпечення національної безпеки відповідно до прийнятої Радою національної безпеки та оборони Стратегії забезпечення державної безпеки України. Визначено поточний стан інформаційної безпеки України, загрози та загрози, які на нього впливали. Проаналізовано заходи держави щодо забезпечення високого рівня інформаційної безпеки в країні та результати їх впровадження.

Розглянуто стан економічної безпеки крізь призму діяльності Бюро економічної безпеки України. Встановлено поточні тенденції в економічній сфері та заходи по їх стабілізації. Визначено загрози продовольчій безпеці та виокремлено ключові напрямки по їх усуненню відповідно до рішення Кабінету міністрів України.

Досліджено становище військової безпеки, факторів, які негативно впливають на її стійкість, а також методів її підтримки на належному рівні. Визначено загрози радіаційній безпеці України на фоні окупації Запорізької атомної електростанції та Чорнобильської атомної електростанції та наведено наслідки для радіологічної обставини після окупації.

Ключові слова: національна безпека, повномасштабне вторгнення, окупація, економічна безпека, продовольча безпека, військова безпека, радіологічна безпека, інформаційна безпека.

Hbur Z.V.,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of Healthcare Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine

THE STATE OF THE COMPONENTS OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE DURING THE PERIOD OF FULL-SCALE ARMED INVASION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. More than 30 years have passed since the end of the Cold War, but the key players in the confrontation have not changed: on the one hand, it is the Russian Federation, and on the other, the entire civilized European and American world. In an effort to push Ukraine off the path to integration into the North Atlantic Treaty Organization, the Russian Federation has launched a full-scale invasion of Ukraine. For the first time since the proclamation of Independence, there has been such a large-scale threat to national security. The war did not bypass any sphere of the state's life: economy, ecology, food sector, information environment - all this was totally affected by the consequences of the actions of the aggressor country. In such conditions, it is necessary to determine the state of the components of national security as the basis for the stable functioning of the state, which together determines the relevance of scientific research.

The article examines the existing approaches to the definition of «national security» from the standpoint of legislation and by scholars, the optimal definition. The key components of Ukraine's national security are schematically reflected. The directions of ensuring national security have been determined in accordance with the Strategy for Ensuring the State Security of Ukraine adopted by the National Security and Defense Council. The current state of information security of Ukraine, threats and threats that affected it are determined. The measures of the state to ensure a high level of information security in the country and the results of their implementation are analyzed.

The state of economic security through the prism of the Bureau of Economic Security of Ukraine is considered. Current trends in the economic sphere and measures to stabilize them have been identified. Threats to food security have been identified and key areas for their elimination have been identified in accordance with the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The situation of military security, factors that negatively affect its stability, as well as methods of maintaining it at the appropriate level are studied. Threats to the radiation safety of Ukraine against the background of the occupation of the Zaporizhzhya Nuclear Power Plant and the Chernobyl Nuclear Power Plant have been identified and the consequences for the radiological situation after the occupation have been presented.

Key words: national security, full-scale invasion, occupation, economic security, food security, military security, radiological security, information security

Постановка проблеми. 24 лютого 2022 року о 3:40 ранку Російська Федерація (РФ) здійснила збройний напад на Україну по всій лінії спільного державного кордону, а також з території Республіки Білорусь та з окупованого Криму. Протягом декількох годин армією агресора було обстріляно прикордонні території, завдано удари з повітря по більше як сорока об'єктах військової та стратегічної інфраструктури майже по всіх регіонах України. Поруч із цим розпочався рух танкових колон і живої сили вглиб держави. Вперше, за декілька десятиліть після закінчення холодної війни, у цивілізовано середовищі зіткнулись із масштабною збройною агресією по відношенню до європейської держави. З кожним днем темпи та географія збройного вторгнення Російської Федерації (РФ) поширювались Україною, що зумовило серйозну загрозу національній безпеці України. В таких умовах, виникає нагальна необхідність інспектування складових національної безпеки України на предмет

вжитих заходів для підтримки безпеки країни на високому рівні, а також визначення заходів, які були прийняті для її забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання збройного вторгнення Російської Федерації, з моменту його початку стало ключовим фокусом уваги журналістів, аналітиків, експертів та науковців. Особливо їх увага була націлена на важелі підтримки національної безпеки, які були впроваджені протягом останніх декількох місяців до та після вторгнення РФ. Зокрема, Волоняк А. досліджував національну безпеку України у розрізі складових елементів та викликів сьогодення [1]. Експерти порталу LexInform розглядали 7 стратегічних цілей інформаційної безпеки України [2]. Ґрунтовне дослідження національної безпеки з позиції світоглядно-понятійних та науково-теоретичних засад було здійснено Сосніним О. [3]. Проте, найбільша увага стану складових національної безпеки у період повномасштабного збройного вторгнення Російської Федерації приділена з боку державних органів влади України, а саме Ради Національної безпеки та оборони, яка прийняла рішення про затвердження Стратегії забезпечення державної безпеки в Україні в період загострення взаємовідносин між Україною та РФ, а також на фоні переміщення останніми значної частини збройних сил до кордонів України [4]. З боку Кабінету міністрів України особлива увага була приділена забезпеченню продовольчої безпеки у воєнний період [5]. Державна інспекція ядерного регулювання України розглядала стан ядерної безпеки України в умовах воєнного стану [6]. Проте, не применшуючи вклад зазначених експертів та аналітиків, бачимо, що комплексний аналіз стану складових національної безпеки в Україні проведено досі не було, що зумовлює високу актуальність написання наукової роботи.

Метою дослідження виступає визначення стану національної безпеки України, крізь призму дослідження становища її ключових складових та змін, які вони зазнали в період збройного вторгнення Російської Федерації.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасній науковій літературі наразі відсутній єдиний підхід до трактування поняття «національна безпека». Найчастіше, визначення, які пропонуються науковцям, ґрунтуються на положеннях офіційних документів. Так, згідно з законом України «Про національну безпеку» національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, встановленого конституційного ладу та всіх інших інтересів України від реальних та потенційних загроз [7]. Проте, у даному визначенні досить узагальнено наведено сутність поняття національної безпеки.

Національна безпека забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики націленої на усі її складові елементи (рис.1):

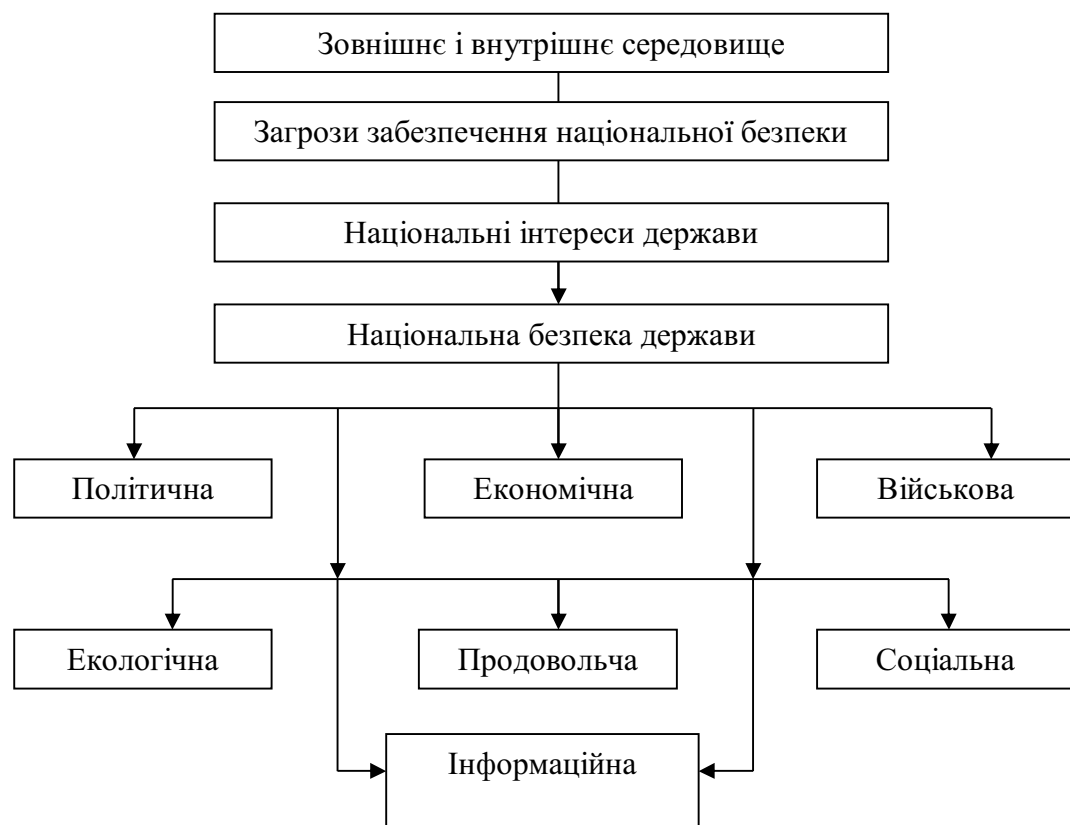


Рис. 1. Складові національної безпеки України

Джерело: розробка автора на основі: [8]

Найбільш повним визначенням національної безпеки, яке всебічно описує сутність цього поняття вважаємо трактування, запропоноване Сосніним О. [3]. На думку науковця «національна безпека» розглядається у трьох аспектах: як безпека населення країни, включаючи не лише корінних жителів, а й представників різних національностей, які є співгромадянами; як безпека спільноти людей, яких поєднують спільні умови життєдіяльності; як безпека держави, у якій втілюється організаційно-правова форма об'єднання народів. При цьому безпека в контексту тематики дослідження представляється як рівень захисту об'єкта від загроз з боку дій військових сил Російської Федерації та їх командування.

Згідно із Стратегією Ради національної безпеки та оборони, державна політика, щодо забезпечення національної безпеки України зосереджується на таких напрямках [4]:

1. Розробка та імплементація проактивного підходу шляхом управління наявними ризиками.
2. Чіткий розподіл повноважень між представниками безпекового та оборонного секторів, покращення механізмів їх взаємодії, обміну інформацією, та керування діями між ними та іншими державними органами.
3. Усунення недоліків та неточностей вітчизняного законодавства щодо забезпечення державної безпеки та узгодження його із нормами Європейського Союзу (ЄС) та НАТО.
4. Сприяння розвитку партнерства держави та підприємницьких структур щодо реалізації спільних проєктів у сфері безпеки;
5. Вдосконалення інструментів захисту державної таємниці та інформації з обмеженим доступом з врахуванням міжнародного досвіду (ЄС, НАТО).
6. Прийняття участі у програмах по міжнародному співробітництву, переймання міжнародного досвіду щодо функціонування системи державного управління.

Розглянемо стан складових національної безпеки України, зазначених на рис. 1, в період повномасштабного збройного вторгнення Російської Федерації

Найбільшим викликом сучасності, який значною мірою впливає на рівень безпеки держави та й хід військових дій загалом, є захист інформації, іншими словами – інформаційна безпека. В епоху проникнення цифрових технологій практично у кожную оселю, агресивні дії, які загрожують державній безпеці поширюються не лише у фізичній, а й в інформаційній площині. В ході повномасштабного військового вторгнення РФ, Службою безпеки України (СБУ) неодноразово наголошувалось на тому, що необхідно довіряти лише перевіреним джерелам інформації. Інформаційний простір України в ході війни з РФ зіткнувся із великою кількістю фейкової інформації та так званих «вкидів». Це чітко продумана стратегія інформаційної війни, ціль якої є посіяти паніку та дезінформацію в українському суспільстві. Для стабілізації ситуації кіберспеціалісти цілодобово намагаються контролювати інформаційне поле, фіксуючи фейкову інформацію і вживаючи заходи для оперативної нейтралізації діяльності проросійські налаштованих пропагандистів та притягнення зловмисників до відповідальності.

Окрім того, в перші тижні воєнного протистояння, у мережу Інтернет часто потрапляла інформація щодо результатів ракетних та артилерійських обстрілів агресора, шляхів переміщення Збройних сил України, військової техніки та озброєння. Злагодженою роботою державних органів влади, зокрема, СБУ, Радою національної безпеки та оборони, Міністерством цифрової трансформації, шляхом проведення активної роз'яснювальної роботи серед населення ситуацію вдалось стабілізувати. Проте, агресор і надалі намагається впливати на бойовий дух, панічні настрої населення для підтримки дестабілізуючої хвилі всередині країни. Відтак, у поточних умовах, основними напрямками забезпечення інформаційної безпеки України є:

1. Протидія поширенню спотвореної інформації, ціль якої є повалення конституційного ладу України, ліквідація незалежності, попередження дій, які порушують територіальну цілісність України, пропагують війну та збройні конфлікти тощо [2].

2. Підвищення ступеня розвитку медіаграмотності та культури українського суспільства.

3. Забезпечення дотримання прав громадян на збирання, зберігання та поширення інформації, а також конституційно закріпленої свободи щодо поглядів та переконань [2].

4. Інформаційна реабілітація громадян, які проживали на окупованих територіях до вітчизняного інформаційної площини, а також відновлення їх права на доступ до неупередженої інформації.

5. Побудова захищеної системи взаємодії через стратегічні комунікації.

Забезпечення виконання вищеописаних напрямків дозволило в короткі терміни відновити задовільний рівень інформаційної безпеки України. Окрім того, масова роз'яснювальна робота серед громадян, а також активна позиція свідомого населення дозволила зупинити поширення інформації про стан переміщення ЗСУ, військової техніки та напрямків влучання ворожих ракет.

Не менш важливою, в структурі національної безпеки України є економічна. Під нею розуміють цілеспрямовану діяльність державних органів та суспільних інститутів, сукупно із громадянами щодо ідентифікації та вживання превентивних заходів щодо усунення загроз економічній безпеці людини, суспільства та держави.

Ключовим органом, діяльність якого покликана сприяти економічній безпеці шляхом протидії правопорушенням, які можуть похитнути звичний режим функціонування економіки держави, є утворене в 2021 році Бюро економічної безпеки (БЕБ). В умовах повномасштабного збройного вторгнення Російської Федерації основними функціями БЕБ є:

– оцінка ризиків економічній безпеці та формування заходів по їх зменшенню або повному усуненню;

- надання пропозицій щодо напрямків реформування нормативної бази з питань усунення загроз економічній безпеці;
- оперативна ідентифікація, попередження протидія вчиненню кримінальних правопорушень, які націлені на функціонування економіки;
- збір та обробка даних щодо вчинених правопорушень або щодо яких існує загроза вчинення у сфері економічної безпеки;
- ідентифікація та розслідування правопорушень, які пов'язані із міжнародною технічною допомогою, тощо.

Реалізація вищеописаних функцій на практиці під час перебування значної частини країни у стані війни, дозволила БЕБ попередити значну кількість злочинів, які загрожують економічній безпеці країни. Зокрема, лише за травень поточного року спеціалістами Бюро було упереджено розтрату державних коштів у розмірі 14,2 млн.грн. в Одеській області, 20 млн.грн. та 2,8 млн.грн. в Черкаській області, близько 10 млн.грн. у Вінницькій, Криворізькій та Запорізькій, Чернівецькій та Дніпропетровській областях, 3,37 млн. грн. окремо було упереджено розтрату 800 тис.грн. у Чернівецькій області, ,86 млн.грн. у Криворізькій територіальній громаді, 2,8 млн. грн. у Черкаській області, тощо [10].

Поруч із цим, Бюро економічної безпеки України запустило в роботу телеграм-бот для прийому повідомлень про зловживання цінами через необгрунтоване їх підняття. Найбільше факти зловживання відстежувались у Львівській області. До осіб, які в умовах воєнного стану наживаються на інших планується вживати відповідні заходи [11].

На поточний момент високий рівень економічної безпеки підтримується всіма можливими методами. Одним із них є робота уряду на випередження, щодо створення фондів для відновлення України в майбутньому. Стійкість вітчизняної економіки, а отже рівень економічної безпеки, як взаємопов'язані між собою показники, в перший час підтримувалась за рахунок наявних у держави резервів. Наразі можливості України значною мірою вичерпані, проте стійкість

економічної безпеки підтримується через зовнішню міжнародну допомогу, яка безперервно поступає в Україну.

Окрім того, складовими елементами економічної безпеки є наявність механізму ефективної логістики та постачання, проведення ефективного менеджменту, кадрова складова, безперебійність експортних поставок тощо. На підтримку цих складових БЕБ повинна вчасно виявляти ризики для порушення економічної стійкості та підтримувати її резерви всіма доступними методами.

Найбільшим викликом для економічної безпеки у поточних умовах є робота економіки у знижених обсягах. Це пов'язано із тим, що в перший місяць війни більше половини суб'єктів господарювання повністю зупинили свою діяльність [12]. Згідно даних дослідження, проведеного AdvanterGroup 79% малих і середніх підприємств повністю або частково призупинили роботу і лише незначна частина з них, які були розташовані на окупованих тепер територіях чи місцях де проводяться бойові дії змогли перемістити свій бізнес та продовжити роботу [13].

На фоні цього, неухильно зменшились надходження до бюджету та збільшились витрати з нього на оборону та армію, виплати тимчасово переміщеним особам та переселенцям, відрахування коштів на відновлення зруйнованих об'єктів інфраструктури тощо. Таким чином, можемо стверджувати, що хоча й економічна безпека наразі підтримується на належному рівні, запас її стійкості з кожним днем війни все більше знижується, що формує собою великий рівень загрози.

Неможливість налагодити ефективні ланцюги постачання поруч із неможливістю обробляти сільськогосподарські угіддя на території військового протистояння загрожують продовольчій безпеці не лише нашої країни, а й всього світу. Для недопущення глобальної катастрофи Кабінетом Міністрів України (КМУ) прийнято низку заходів для підтримки продовольчої безпеки на належному рівні. Зокрема, вводиться безперервний моніторинг стану продовольчої безпеки та

сільськогосподарської інфраструктури в цілому. Розроблена програма надання державної підтримки національним виробникам харчових продуктів, а також сформовано порядок надання адресної продовольчої допомоги найбільш вразливим верствам населення.

Окрім того, спеціалісти міністерства аграрної політики та продовольства України визначають потребу та кількість підприємств, яким необхідно додаткове фінансування для розширення, відновлення чи нового будівництва виробничих потужностей, а також забезпечують підприємства агропромислового комплексу товарами критичного імпорту. Поруч із цим, міністерства, Державна служба статистики України, обласні військові адміністрації на регулярній основі відстежуватимуть статистику за балансом основних продуктів харчування. Всі ці заходи покликані гарантувати державі та громадянам стійку продовольчу безпеку протягом всього часу війни [14].

Яскравим прикладом забезпечення продовольчої безпеки по всій території України є формування державою 12 млн. продуктових наборів для громадян, які проживають у прифронтовій місцевості. Для їх формування закуплено близько 133 тисячі тонн продовольства вартістю чотири млн.грн. Закупівля проводиться переважно у вітчизняних виробників, для завантаження їх замовлення, що в свою чергу підвищує рівень економічної безпеки країни на рівні з продовольчою. Продовольчі мережі, за словами прем'єр міністра України Д. Шмигала зараз є об'єктами критичної інфраструктури. Станом на початок квітня у Харківській, Донецькій та Київській областях було розповсюджено близько 200 тис. таких наборів [15].

Найбільшого удару зараз завдається військовій безпеці, яка хоча й була готова до нападу РФ, підтримується дуже складно. Це пов'язується із відсутністю реальної практики ведення бойових дій у більшості військових України, а також відсутності оснащеної армії, розвиток якої розпочався лише з 2014 року. Нищівним ударом для військової безпеки

України було знищення більшості об'єктів критичної військової інфраструктури протягом перших тижнів війни.

Основними факторами підтримки військової безпеки у таких умовах, так як і економічної, є міжнародна допомога. Практично з першого дня війни Україна отримала неймовірну підтримку від багатьох партнерів та союзників. Військова допомога у грошовому еквіваленті сягає вже мільярдів доларів. Не припиняється безперервний потік допомоги у вигляді озброєння. Так, лише за травень місяць анонсовано виготовлення Польщею 56 самохідних гаубиць ANS Krab для України, передачу Великою Британією далекобійних ракетних систем M270, передачу США артилерійської системи підвищеної дальності HIMARS з бойовими припасами до них, надходження найновішої системи ППО від Німеччини, проти корабельних ракет Harpoon від Данії, бойових гелікоптерів від Чехії. І це лише незначна частина з усього переліку допомоги, яка надається Україні і підкріплює її військову безпеку [16].

Незважаючи на масштабу підтримку всього світу, агресор не відступає. Напружена ситуація залишається на південному та східному напрямках країни. Відтак, за умови зменшення чи припинення підтримки партнерів України залишається загроза значного зниження військової безпеки України.

Розгортання військових дій в Київській та Запорізькій областях зумовили загрозу радіаційній безпеці України. Через пошкодження окупантами високовольтної лінії електропостачання ЧАЕС та всі ядерні об'єкти в Зоні відчуження – Сховище відпрацьованого ядерного палива (СВЯП-1), СВЯП-2 та Новий безпечний конфайнмент опинилися повністю знеструмлені. Відсутність світла та подачі електрики вплине на неможливість безперервного охолодження сховища СВЯП-1, де знаходиться близько 20 тис. тонн відходів. В перші чотири доби, охолодження забезпечувалось дизельними генераторами автономно. На 5 добу зусиллями фахівців «Укренерго», атомників та електриків

енергопостачання вдалось відновити [17]. Проте, наступного дня окупанти знову пошкодили лінію електропередач. На цей раз подачу електрики вдалось оперативно відновити [18].

Загроза ядерної безпеки з боку Запорізької атомної електростанції була зумовлена прицільним артилерійським обстрілом окупантів у березні 2022 року. На щастя, атомні реактори не постраждали і загрози вдалось уникнути.

Згідно повідомлень експертів, на ЧАЕС після окупації небезпек стало ще більше ніж до неї. Це спричинено тим, що окупанти залишили після себе фортифікаційні об'єкти в місцях підвищеного радіаційного фону, викрали унікальну радіологічну лабораторію та змушували працівників працювати ув умовах підвищеного радіаційного фону. Крім того, в приміщеннях, де на ЧАЕС зупинялись окупанти підвищений радіаційний фон, так як і в піску який вони використовували для спорудження укріплень. Небезпеку розповсюдження радіації зумовлює велика кількість мін та пасток, які залишили по собі російські війська. Наразі відбувається розмінування територій [19].

Таким чином, у поточний момент рівень радіаційної безпеки є контрольованим, так як у Київській області окупантів вдалось відтіснити, а у Запорізькій активні бойові дії поблизу ЗАЕС не проводяться. Проводяться роботи по запобіганню поширенню радіації по території України.

Висновки. Таким чином, згідно проведеного дослідження можемо побачити, що повномасштабне збройне вторгнення Російської Федерації стало фактором критичного впливу на всі складові національної безпеки України. Найбільш вагомий вплив був здійснений на військову, економічну, інформаційну, радіаційну та продовольчу складову національної безпеки. За рахунок оперативно вжитих заходів з боку держави, стан складових національної безпеки на момент дослідження залишається контрольованим. Вагомий вплив на стабілізацію ситуації має міжнародна фінансова, матеріальні та військова підтримка.

Список використаних джерел

1. Волоняк А. Національна безпека України: Складові елементи та виклики сьогодення. *Мілітарний*. 2021. URL: <https://mil.in.ua/uk/blogs/natsionalna-bezpeka-ukrayinu-skladovi-elementy-ta-vyklykysogodennya/> (дата звернення 01.06.2022).
2. 7 стратегічних цілей інформаційної безпеки України. *Lex Inform. Юридичні новини України*: веб-сайт. URL: <https://lexinform.com.ua/zakonodavstvo/7-strategichnyh-tsilej-informatsijnoyi-bezpeky-ukrayiny/> (дата звернення 01.06.2022).
3. Соснін О. Розуміння сутності національної безпеки: світоглядно-понятійні й науково-теоретичні засади (частина 1). *Lex Inform. Юридичні новини України*: веб-сайт. 2021. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/rozuminnya-sutnosti-natsionalnoyi-bezpeky-svitoglyadno-ponyatijni-j-naukovo-teoretychni-zasady-chastyna-1/#:~:text=Виходячи%20з%20цього%20С%20головними%20складовими,ступенем%20внутрішніх%20й%20зовнішніх%20загроз> (дата звернення 01.06.2022).
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію забезпечення державної безпеки»: Указ Президента України від 16 лютого 2022 року. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5264.html> (дата звернення 01.06.2022).
5. Уряд затвердив план із забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*: веб-сайт. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-iz-zabezpechennya-prodovolchoyi-bezpeki-v-umovah-vojenno-go-stanu> (дата звернення 01.06.2022).
6. Інформування про стан радіаційної та ядерної безпеки України в умовах військового нападу Росії на Україну. Державна інспекція ядерного регулювання України: веб-сайт. 2022. URL: <https://snriu.gov.ua/news/informuvannya-pro-stan-yadernoyi-ta-radiacijnoyi-bezpeki-v-umovah-vijskovogo-napadu-rosijskoyi-federaciyi-na-ukrayinu> (дата звернення 01.06.2022).

7. Про націоналу безпеку України: Закон України від 24 листопада 2021 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 01.06.2022).

8. Паламарчук Д. Національна безпека: національні цінності, інтереси, цілі, завдання. Незалежний аналітичний центр геополітичних досліджень Борисфен Інтел. 2020. URL: https://bintel.org.ua/nukma/nacionalna_bezpeka/ (дата звернення 01.06.2022).

9. Про бюро економічної безпеки: Закон України від 25 березня 2021 року №1150-IX. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/T211150?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jl03&_ga=2.155034362.370890656.1654205382-1318179232.1647897528 (дата звернення 02.06.2022).

10. Офіційна сторінка Бюро економічної безпеки України. 2022. URL: <https://www.facebook.com/ESBU.GOV.UA> (дата звернення 03.06.2022).

11. БЕБ запустило телеграм бот для прийому повідомлень про необґрунтоване підвищення цін. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України: веб-сайт.* 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/beb-zapustilo-telegram-bot-dlya-prijomu-povidomlen-pro-neobgruntovane-pidvishchennya-cin> (дата звернення 03.06.2022).

12. Жаліло Я. Як забезпечити стійкість економіки в умовах війни. *Економічна правда.* 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/6/683364/> (дата звернення 04.06.2022).

13. Без відновлення економіки війни не виграти. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал парламенту України: веб-сайт. 2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/220981.html> (дата звернення 04.06.2022).

14. Кабмін затвердив план заходів із забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. МСFR: веб-сайт. 2022. URL: <https://www.golovbukh.ua/news/30080-kabmn-zatverdiv-plan-zahodv-z>

zabezpechennya- prodovolcho-bezpeki-v-umovah-vonnogo-stanu (дата звернення 04.06.2022).

15. У прифронтових містах роздадуть 12 мільйонів безкоштовних продуктивних наборів. *Укрінформ*: веб-сайт. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3449548-u-prifrontovih-mistah-rozdadut-12-miljoniv-bezkostovnih-produktivnih-naboriv-smigal.html> (дата звернення 04.06.2022).

16. Військова допомога в Україні. *Zahid.net*: веб-сайт. 2022. URL: https://zaxid.net/viyskova_dopomoga_tag52540/ (дата звернення 04.06.2022).

17. На Чорнобильській АЕС відновили електропостачання. *Економічна правда*: веб-сайт. 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/13/683949/> (дата звернення 04.06.2022).

18. Електропостачання Чорнобильської АЕС знову відновлено. *Аналітичний портал Слово і Діло*: веб-сайт. 2022. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/03/15/novyna/bezpeka/elektropostachannya-chornobylskoji-aes-znovu-vidnovlono> (дата звернення 04.06.2022).

19. Після російської окупації небезпек на Чорнобильській АЕС стало більше. *DW*: веб-сайт. 2022. URL: <https://www.dw.com/uk/pislia-rosiiskoi-okupatsii-nebezpek-na-chaes-stalo-bilshe/a-61450852> (дата звернення 04.06.2022).

REFERENCES

1. Voloniak, A. (2021), *Natsionalna bezpeka Ukrainy: Skladovi elementy ta vyklyky sohodennia* [National Security of Ukraine: Components and challenges of today], *Militaryni – Military*, Retrieved from <https://mil.in.ua/uk/blogs/natsionalna-bezpeka-ukrayiny-skladovi-elementy-ta-vyklyky-sogodennya/> [in Ukrainian].

2. 7 stratehichnykh tsilei informatsiinoi bezpeky Ukrainy [7 strategic goals of information security of Ukraine], *Lex Inform. Yurydychni novyny Ukrainy*:

veb-sait - Lex Inform. Legal news of Ukraine: website, Retrieved from <https://lexinform.com.ua/zakonodavstvo/7-strategichnyh-tsilej-informatsijnoi-bezpeky-ukrayiny/> [in Ukrainian].

3. Sosnin, O. (2021), Rozuminnia sutnosti natsionalnoi bezpeky: svitohliadno-poniatiini y naukovo-teoretychni zasady (chastyna 1) [Understanding the essence of national security: worldview-conceptual and scientific-theoretical principles (part 1)], *Lex Inform. Yurydychni novyny Ukrainy: veb-sait - Lex Inform. Legal news of Ukraine: website*, Retrieved from <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/rozuminnya-sutnosti-natsionalnoi-bezpeky-svitoglyadno-ponyatijni-j-naukovo-teoretychni-zasady-chastyna-1/#:~:text=Vykhodiachy%20z%20tsoho%2C%20holovnymy%20skladovymy,stupenem%20vnutrishnikh%20i%20zovnishnikh%20zahroz> [in Ukrainian].

4. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy «Pro Stratehiiu zabezpechennia derzhavnoi bezpeky»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 16.02.2022 [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine «On the Strategy of State Security»: Decree of the President of Ukraine of February 16, 2022], Retrieved from <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5264.html> [in Ukrainian].

5. Uriad zatverdyv plan iz zabezpechennia prodovolchoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu [The Government approved a plan to ensure food security in martial law], *Uriadovyi portal. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy: veb-sait - Government portal. The only web portal of the executive authorities of Ukraine: website*, Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-iz-zabezpechennya-prodovolchoyi-bezpeki-v-umovah-voyennogo-stanu> [in Ukrainian].

6. Informuvannia pro stan radiatsiinoi ta yadernoi bezpeky Ukrainy v umovakh viiskovoho napadu Rosii na Ukrainu [Informing about the state of radiation and nuclear safety of Ukraine in the conditions of Russia's military attack on Ukraine], *Derzhavna inspektsiia yadernoho rehuliuвання Ukrainy:*

web-sait - State Inspectorate for Nuclear Regulation of Ukraine: website, Retrieved from <https://snriu.gov.ua/news/informuvannya-pro-stan-yadernoyi-ta-radiacijnoyi-bezpeki-v-umovah-vijskovogo-napadu-rosijskoyi-federaciyi-na-ukrayinu> [in Ukrainian].

7. Pro natsionalu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 24 lystopada 2021 № 2469-VIII [On the National Security of Ukraine: Law of Ukraine of November 24, 2021 № 2469-VIII], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].

8. Palamarchuk, D. (2020), Natsionalna bezpeka: natsionalni tsinnosti, interesy, tsili, zavdannia [National security: national values, interests, goals, objectives], *Nezalezhnyi analitychnyi tsentr heopolitychnykh doslidzhen Borysfen Intel - Borisfen Intel Independent Analytical Center for Geopolitical Research*, Retrieved from https://bintel.org.ua/nukma/nacionalna_bezpeka/ [in Ukrainian].

9. Pro biuro ekonomichnoi bezpeky: Zakon Ukrainy vid 25 bereznia 2021 roku №1150-IKh [On the Bureau of Economic Security: Law of Ukraine of March 25, 2021 №1150-IX], Retrieved from https://ips.ligazakon.net/document/view/T211150?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jl03&_ga=2.155034362.370890656.1654205382-1318179232.1647897528 [in Ukrainian].

10. Ofitsiina storinka Biuro ekonomichnoi bezpeky Ukrainy [Official page of the Bureau of Economic Security of Ukraine], Retrieved from <https://www.facebook.com/ESBU.GOV.UA> [in Ukrainian].

11. BEB zapustylo telehram bot dlia pryjomu povidomlen pro neobgruntovane pidvyshchennia tsin [BEB launched a telegram bot to receive reports of unjustified price increases], *Uriadovi portal. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy: veb-sait - Government portal. The only web portal of the executive authorities of Ukraine: website*, Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/beb-zapustilo-telegram-bot-dlya-prijomu-povidomlen-pro-neobgruntovane-pidvyshchennya-cin> [in Ukrainian].

12.Zhalilo, Ya. (2022), Yak zabezpechyty stiiikist ekonomiky v umovakh viiny [How to ensure the stability of the economy in war], *Ekonomichna pravda - Economic truth*, Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/6/683364/> [in Ukrainian].

13.Bez vidnovlennia ekonomiky viiny ne vyhraty [Without the restoration of the economy, the war will not win], *Verkhovna Rada Ukrainy. Ofitsiinyi veb-portal parlamentu Ukrainy: veb-sait - Verkhovna Rada of Ukraine. Official web portal of the Parliament of Ukraine: website*, Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/news/razom/220981.html> [in Ukrainian].

14.Kabmin zatverdyv plan zakhodiv iz zabezpechennia prodovolchoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu [The Cabinet of Ministers approved a plan of measures to ensure food security in martial law], *MCFR: veb-sait - MCFR: website*, Retrieved from <https://www.golovbukh.ua/news/30080-kabmn-zatverdiv-plan-zahodv-z-zabezpechennya-prodovolcho-bezpeki-v-umovah-vonnogo-stanu> [in Ukrainian].

15.U pryfrontovykh mistakh rozdadut 12 milioniv bezkoshtovnykh produktovykh naboriv [12 million free food kits will be distributed in frontline cities], *Ukrinform: veb-sait - Ukrinform: website*, Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3449548-u-prifrontovih-mistah-rozdadut-12-miljoniv-bezkostovnih-produktovih-naboriv-smigal.html> [in Ukrainian].

16.Viiskova dopomoha v Ukraini [Military assistance in Ukraine], *Zahid.net: veb-sait - Zahid.net: website*, Retrieved from https://zaxid.net/viyskova_dopomoga_tag52540/ [in Ukrainian].

17.Na Chornobylskii AES vidnovyly elektropostachannia [Electricity supply was restored at the Chernobyl NPP]. *Ekonomichna pravda: veb-sait - Economic truth: website*, Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/13/683949/> [in Ukrainian].

18.Elektropostachannia Chornobylskoi AES znovu vidnovleno [Electricity supply to the Chernobyl NPP has been restored], *Analitychnyi portal Slovo i*

Dilo: veb-sait - Analytical portal Word and Deed: website, Retrieved from <https://www.slovoidilo.ua/2022/03/15/novyna/bezpeka/elektropostachannya-chornobylskoyi-aes-znovu-vidnovleno> [in Ukrainian].

19. *Pislia rosiiskoi okupatsii nebezpek na Chornobylskii AES stalo bilshe* [After the Russian occupation, the dangers of the Chernobyl nuclear power plant increased], *DW: veb-sait - DW: website*, Retrieved from <https://www.dw.com/uk/pislia-rosiiskoi-okupatsii-nebezpek-na-chaes-stalo-bilshe/a-61450852> [in Ukrainian].

Подано до редакції 23.11.2022 р.

Прийнято до друку 20.12.2022 р.

УДК 35.078.3

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-105-122>

Губенко В.В.,

*викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Університету Григорія Сковороди в Переяславі*

ORCID: 0000-0003-4099-6933

УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. У підручниках з управління немає такого розділу, як «Управління в умовах війни». Багато пишуть про управління в період кризи (crisis management). Але криза – це не війна. Ніхто підсвідомо не хотів розуміти, що військовий стан можливий, що прийде війна в Україну. Думали – мине, було колись. Кожна людина проживає цей період по-своєму. Хтось відправляється на фронт, хтось стає волонтером, когось паралізує страх і депресія, а хтось таки має бути управлінцем. Тільки це не те управління, що у мирний час. Як здійснювати управління в умовах загрози життю і невизначеності, які нормативні документи мають бути?

Для управлінця ситуація ускладнюється тим, що йому потрібно не тільки «впоратися із собою», а і зосередитися, діяти. Громадськість дивиться на нього й очікує на співчуття, підтримку, розуміння, на чіткі й прозорі комунікації, дії і... вчинки. Не всі управлінці можуть дати те, що від них очікують. Вони теж люди. А з іншого боку, те, що управлінцеві потрібно підтримувати і організовувати команду, стимулює його до комунікації і взаємодії. Він змушений першим аналізувати інформацію, прогнозувати розвиток подій і приймати рішення.

Актуальна концепція публічного управління вимагає від посадових осіб органів публічної влади, місцевого самоврядування бути більш чутливими до запитів громадян, ширше залучати інститути громадянського суспільства до прийняття державно-управлінських рішень, здійснювати свою діяльність прозоро та відкрито. Адже широкий спектр можливостей громадянського суспільства посилюється в умовах війни, загрози життю.

Інформування громадськості та комунікаційна взаємодія є основними інструментами забезпечення відкритості і прозорості діяльності суб'єктів владних відносин. Влада повинна бути зацікавленою у налагодженні комунікаційного зв'язку у різних формах, що сприятиме успішності реалізації завдань та підвищення довіри громадян. Не тільки довіри, а й ролі. Встановлено, що інформаційні відносини між суб'єктами публічного управління базуються на принципах відкритості, доступності, достовірності, повноти, правомірності одержання, використання та поширення інформації. В той же час для налагодження двостороннього зв'язку комунікаційна взаємодія у публічному управлінні між представниками влади та громадськості повинна відповідати принципам прозорості, відкритості, чесності, оперативності, адекватності, партнерства, достовірності та підзвітності. Коротко аналізуючи, бачимо, що інформаційно-комунікаційна діяльність регулюється окремими положеннями Конституції України, законів України, постанов Кабінету Міністрів України, розпорядчих документів військових адміністрацій та інших нормативно-правових актів. Вони розкривають права та обов'язки органів публічної влади прозоро висвітлювати інформацію та звітуватися про свою діяльність, надавати відповіді на запити, публічно обговорювати проекти нормативно-правових актів, проводити громадські слухання та враховувати думку громадськості. Встановлено, що кращими формами для комунікаційної взаємодії в мирний час є: прийом громадян, зустрічі, консультації, круглі столи, семінари, конференції, засідання, зібрання, наради, збори, урочисті події, громадські слухання, публічні дебати,

демонстрації, презентації, виставки, брифінги, прес-конференції, прес-тури, вхідна та вихідна кореспонденція, повідомлення у ЗМІ, соціальних мережах та на веб-сайтах. Деякі, оперативні з них, є результативними під час військового стану.

Зазначено, що залучення програм та проєктів міжнародної технічної допомоги сприяє налагодженню комунікаційної взаємодії між органами публічної влади та представниками інститутів громадянського суспільства, зокрема під час розроблення комунікаційної стратегії.

Ключові слова: військовий стан, публічне управління, нормативно-правове забезпечення, інформаційна відкритість, комунікаційна взаємодія, органи публічної влади, громадськість.

Gubenko V.V.,

Lecturer, Department of Public Administration, Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

MANAGEMENT ACTIVITIES IN THE PART OF PROVIDING COMMUNICATION POLICY IN THE CONDITIONS OF MARTIME

Abstract. There is no such section in the management textbooks as «Management in Wartime.» Many write about crisis management. But the crisis is not a war. No one subconsciously wanted to understand that martial law was possible, that war would come to Ukraine. They thought - mine, it used to be. Everyone lives this period in their own way. Some go to the front, some become volunteers, some are paralyzed by fear and depression, and some have to be managers. But this is not the kind of government that is in peacetime. How to manage in the face of life-threatening and uncertain, what regulations should be?

For the manager, the situation is complicated by the fact that he needs not only to «cope with himself», but also to focus, act. The public looks to him and expects sympathy, support, understanding, clear and transparent

communication, actions and deeds. Not all managers can give what is expected of them. They are people too. On the other hand, the fact that the manager needs to support and organize the team, encourages him to communicate and interact. He is forced to be the first to analyze information, predict developments and make decisions.

The current concept of public administration requires officials of public authorities, local governments to be more sensitive to citizens' requests, more widely involve civil society institutions in public administration decisions, to conduct their activities transparently and openly. After all, the wide range of opportunities for civil society is growing in conditions of war, life-threatening.

Public information and communication are the main tools for ensuring openness and transparency of the subjects of power relations. The authorities should be interested in establishing communication in various forms, which will contribute to the success of the tasks and increase the trust of citizens. Not just trust, but roles. It is established that the information relations between the subjects of public administration are based on the principles of openness, accessibility, reliability, completeness, legality of receiving, using and disseminating information. At the same time, in order to establish two-way communication, communication in public administration between government and the public must comply with the principles of transparency, openness, honesty, efficiency, adequacy, partnership, credibility and accountability. Briefly analyzing, we see that information and communication activities are regulated by certain provisions of the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, administrative documents of military administrations and other regulations. They disclose the rights and responsibilities of public authorities to transparently disclose information and report on their activities, respond to inquiries, publicly discuss draft regulations, hold public hearings and take into account public opinion. It is established that the best forms of communication in peacetime are: reception of citizens, meetings, consultations, round tables, seminars, conferences, meetings, gatherings, meetings, gatherings, ceremonial events, public hearings, public

debates, demonstrations, presentations, exhibitions, briefings, press conferences, press tours, incoming and outgoing correspondence, media reports, social networks and websites. Some, operational ones, are effective during martial law.

Involvement of international technical assistance programs and projects contributes to the establishment of communication between public authorities and representatives of civil society institutions, in particular during the development of communication strategy.

Keywords: martial law, public administration, regulatory and legal support, information openness, communication interaction, public authorities, community.

Постановка проблеми. Наразі реалізація державної політики полягає у цілеспрямованому курсі дій органів публічної влади для створення, забезпечення та функціонування держави в умовах військового стану. А тут потрібні механізми, інструменти, важелі, способи і алгоритм дій. Інформування громадськості, комунікація є важливим інструментом забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів публічної влади, складовою демократичного процесу прийняття управлінських рішень і передумовою реалізації права громадян на участь у публічному управлінні, а звідси і успіх перемоги над ворогом. Для цього необхідно докласти певних зусиль для надання суб'єктам доступу до інформації, використовуючи інноваційні методи її подання, надаючи свободу на одержання, розповсюдження інформації та висловлення власної точки зору [2, с. 6]. Відкритість і прозорість є взаємопов'язаними з процесом комунікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання вдосконалення механізмів інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії органів публічного управління з громадськістю висвітлювали у своїх наукових працях, під час конференцій, брифінгів такі вчені та

практики як К. Алексеєва, Н. Алюшина, О. Антонова, Р. Небожук, А. Гаврилюк, Ю. Мелков, О. Оржель, І. Драч, О. Антонова, В. Небрат, О. Петроє.

В умовах війни процеси активізації громадського сектору та залучення його представників до прийняття управлінських рішень спільно з органами публічної влади, до волонтерської діяльності потребують більш чіткого розуміння ключових аспектів нормативно-правового забезпечення даної проблематики.

Метою статті є аналіз державної комунікаційної політики, розуміння алгоритму дій, основних положень законодавчих та нормативно-правових актів держави щодо забезпечення інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю, а період військового стану, забезпечення функціонування держави.

Виклад основного матеріалу. В умовах війни закономірно руйнуються система узгодження управлінської діяльності, механізми вертикальних і горизонтальних інститутів, інструменти контролю виконання рішень. Але виникає нагальна необхідність і можливість «перезавантаження» системи управління. Пошук ефективної моделі функціонування держави; вироблення нових норм і форм комунікацій, планування економічних і соціальних цілей, воєнних і цивільних завдань в єдиному комплексі публічного управління; обґрунтування та приведення до відповідності короткострокових і стратегічних пріоритетів – це головні завдання в час війни та відбудови. Інформаційно-комунікаційна діяльність у публічній сфері держави в умовах військового стану регулюється окремими положеннями Конституції України [2], законів України [3], постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

Військова агресія російської федерації звісно вплинула на сферу публічного управління так і на сферу трудових відносин. «Актуальні в мирний час» Кодекс Законів про Працю та зарплатно-трудова закони

(Закон про оплату праці, Закон про відпустки та ін.) зовсім не пристосовані до ситуації, яка склалася з настанням військових дій з 24 лютого 2022 року. Понад 10 млн наших громадян були вимушені покинути свої домівки та переїхати у більш безпечні місця перебування. Люди, побоюючись за життя дітей, своє життя та здоров'я, тікали з місця проживання. Працювати на новому місці проживання дистанційно можуть далеко не всі, в тому числі і ті хто виїхав за кордон і отримав статус біженця... Щоб врегулювати питання трудових відносин під час воєнного стану в Україні і був прийнятий широко коментований Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р. № 2136-IX (далі - Закон № 2136) [7].

Законом ввелися обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених ст. 43 та 44 Конституції України [2].

Зокрема, передбачені наступні зміни:

- нормальна тривалість робочого часу працівників у період воєнного стану не може перевищувати 60 годин на тиждень (раніше встановлювалася норма 40 годин на тиждень);
- для працівників, яким відповідно до законодавства встановлюється скорочена тривалість робочого часу- така тривалість тепер не може перевищувати 50 годин на тиждень;
- п'ятиденний або шестиденний робочий тиждень встановлюється роботодавцем за рішенням військового командування разом із військовими адміністраціями;
- час початку і закінчення щоденної роботи (зміни) визначається роботодавцем;
- тривалість щотижневого безперервного відпочинку може бути скорочена до 24 годин;
- тривалість робочих днів напередодні святкових, неробочих і вихідних днів на одну годину не скорочується. Це також стосується і тривалості роботи в нічний час (нічним вважається час з 22 години до 6 години);

– вихідні дні, якщо вони збігаються із святковими та вихідними днями, не переносяться. Відповідно не видаються накази (розпорядження) про перенесення вихідних та робочих днів на підприємстві, в установі або організації;

– не застосовуються норми статей 71-73 Кодексу законів про працю, які стосуються заборони роботи у вихідні дні та законодавчо визначені святкові та неробочі дні, дні релігійних свят, а також компенсації за роботу в ці дні;

– також не застосовуються норми щодо понаднормових робіт (в мирний час не могли перевищувати для кожного працівника чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік);

– дозволяється застосування праці жінок (крім вагітних і тих жінок, які вигодовують дитину віком до 1 року) на важких роботах і роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах;

– до роботи в нічний час без крайньої необхідності не залучаються вагітні жінки і жінки, що мають дітей віком до одного року, особи з інвалідністю, яким за медичними рекомендаціями протипоказана така робота;

– організація кадрового діловодства та архівного зберігання кадрових документів здійснюється на розсуд роботодавця.

Також внесено зміни щодо оплати праці та відпусток, прийняття на роботу, переведення та звільнення.

Вищезазначені зміни розповсюджуються на працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також осіб, які працюють на умовах трудового договору на період дії воєнного стану, тобто станом на сьогодні і до 23.08.2022 року.

Президент Володимир Зеленський підписав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [6]. 300 народних депутатів проголосували за цей документ. Згідно з указом, воєнний стан запроваджується з 5:30 24 лютого 2022 року. Таке рішення ухвалено у

зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони й відповідно до українського законодавства.

Відповідно до ч. 2 ст. 98 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Військове командування разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування має забезпечити передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави [1].

Допомогу у врегулюванні правових питань надають Національне агентство України з питань державної служби, Асоціація міст України та інші організації, які оперативно аналізують правові документи від Офісу Президента України, Генерального штабу Збройних сил України, Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції України, Державної служби надзвичайних ситуацій (ДСНС), Державної прикордонної служби України, Центру стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Розглянемо якою ж має бути управлінська командна робота.

Які фактори впливають на роботу команди? Опишемо їхній вплив на ефективність команди під час війни. Спробуємо розробити деякі рекомендації для управлінців. Отже, на роботу команди впливає зовнішнє середовище, кількість і якість працівників (їх компетенції, мотивація), ролі у команді (чітко визначено хто і за що відповідає), процеси (комунікація, співпраця, атмосфера у колективі), а також цілі (чи досягає команда очікуваних результатів). Розглянемо кожний фактор і визначимо можливі кроки для управлінця.

Під час війни зовнішнє середовище стає джерелом небезпеки для команди як у фізичному так і в інформаційному плані. Ми не можемо ізолюватися від середовища і повністю ігнорувати його. Але ми можемо вивести себе із зони небезпеки вчасно і лишатися пильними, щоб вчасно виявити небезпеку. У психічному плані управлінцеві потрібно намагатися обмежувати негативний вплив зовнішнього середовища на себе і на працівників. Люди відчують страх, розгубленість і всю палітру негативних емоцій. А ще вони роздратовані і безпорадні від того, що не можуть вплинути на ситуацію. Що може зробити управлінець?

Проговорювати ситуацію словами у нейтральному і конструктивному тоні наскільки це можливо. Головне налагодити канал виводу із себе негативних емоцій через слова і дії. Проговорювання – це перший етап фіксації подій і осмислення того, що відбувається. Це плацдарм для майбутньої об'єктивної оцінки ситуації і планування.

Зменшити потік негативної інформації на команду. Вести позитивну і конструктивну комунікацію. Наприклад, не пересилати інформацію про наступний обстріл. Цю інформацію члени команди дізнаються і без вас. Можливо, краще поділитися хорошими новинами, або відправити аналітичний матеріал, який прогнозує розвиток подій. Взагалі з командою варто проговорювати сценарії розвитку подій. Це допомагає повернути відчуття контролю і впевненості.

У мирний час ми сприймаємо людей як професіоналів і джерело компетенцій (навичок, вмінь). Під час війни управлінці мають навчитися у першу чергу звертати увагу на психічний стан. Чому це важливо? Якщо людина у стані апатії або депресії, то все, що стосується робочого контексту, буде здаватися їй позбавленим сенсу.

Що може зробити управлінець? Пам'ятати про те, що ви теж людина. Продіагностувати себе, у якому емоційному і психічному стані ви перебуваєте? Якщо ви у незадовільному стані, потрібно спочатку допомогти самому собі. Можна скористатися методичними матеріалами

від психологів. Продіагностувати членів команди: у якому емоційному і психічному стані перебувають вони. За потреби допомогти їм перейти до більш конструктивного стану. Ключове слово тут – «допомогти». Людина має прагнути впоратися із викликами сама, а керівник допомагає. Можливі кроки: написати або здзвонитися з працівником, запитати чи він/вона у безпеці, запитати чи потрібна допомога і як ви можете допомогти. Напевно, пора нам навчитися відрізняти ознаки ступору від панічного страху, а панічний страх від істерики. Ви знали, що під час нервового тремтіння не можна обіймати людину і притискати до себе? І не можна говорити їй «візьми себе в руки». Пам'ятати, що управлінець може не все, у нього є межа компетентності і можливостей. У деяких випадках варто порадити працівникові звернутися до психолога або допомогти організувати зустріч/дзвінок із ним. Працівник, який був «сонною мухою» в офісі раптом демонструє дива громадянської зрілості і вершини продуктивності, а вчорашні лідери розгублені і паралізовані. Війна вчить нас займати позицію і відповідати на важливі питання щодо нашої ідентичності.

Що може зробити керівник? Пройти процедуру самовизначення самому. Чесно відповісти на питання «Хто я у ситуації війни?» Чому це важливо? Тому що відповідь на це питання дозволяє набувати суб'єктності та організовувати практичну дію.

Діяльність допомагає нам робити внесок у спільну справу, відчувати, що ми потрібні. Допомогти самовизначитися членам команди. Хтось відчуває потребу допомогти армії, а хтось хоче продовжувати свою роботу. Ви не оцінюєте людей і не засуджуєте їх. А просто намагаєтесь уникнути ситуації, коли людина «ніде», зависла у ступорі і бездіяльності. Так може бути деякий час, але чи зможе така людина бути у вашій команді довго?

Виділяють три магістральні процеси у команді – комунікація, координація для виконання завдань і співпраця. Потрібно бути присутнім

і вести комунікацію. Враховувати контекст, правильно підбирати теми і канал комунікації. Бути обережним, тому що некомпетентною і неадекватною комунікацією можна завдати шкоди команді і людям. Комунікація потрібна для того, аби люди відчували себе на зв'язку. В умовах війни команди для багатьох людей стають важливою опорою і джерелом стабільності. Загальне правило таке – повна відсутність комунікації гірша, ніж погана комунікація. У цього правила є виняток. Часом треба знати коли помовчати.

Те, що було важливим і значимим у мирний час, здається безглуздим під час війни. Наступає певна дезорієнтація. Частково вона спричинена невизначеністю майбутнього. Деякі управлінці заспокоюють людей і продовжують робити свою роботу. Інші розуміють, що контекст змінився. Що може зробити керівник-управлінець? Підтвердити працівникам у команді, що цілі і плани, над якими ви працювали, продовжують бути важливими і потрібними. Змінити цілі і завдання з урахуванням контексту і ситуації, що склалася. Чому це важливо? Цілі є джерелом сенсу. А сенс виступає ключовим фактором у мотивації і організації колективної діяльності. Для команди важливо знати: те, що вона робить, є потрібним.

Проте необхідно усвідомлювати, що для України, незалежно від термінів і умов досягнення миру, сусідство з росією означає постійну воєнну загрозу. Державна комунікаційна політика відіграє важливу роль. Розпочата 24 лютого 2022 року повномасштабна збройна агресія та характер дій ворога в тимчасово окупованих районах засвідчили, що політичні наміри російської федерації не обмежуються захопленням території чи оволодінням ресурсами та виробничим потенціалом. Метою ворога є зазіхання на українську державність та ідентичність, встановлення політичної волі та розширення влади імперії, насадження ідеології «руського міра» та відновлення радянського тоталітаризму.

Наразі роль управлінської і наукової галузей держави полягає у вивченні можливостей імплементації в Україні досвіду країн, які перебували у подібних умовах. На увагу в новітній історії заслуговує

досвід Держави Ізраїль, створеної у 1948 році, і Південної Кореї, створеної в 1945 році у результаті штучного поділу колишньої єдиної держави. Попри те, що виникнення та повоєнне відновлення обох країн значною мірою завдячують зовнішній допомозі (передусім з боку Сполучених Штатів Америки), їхній успішний розвиток і досягнення високого рівня міжнародної конкурентоспроможності – це результат власних ефективних реформ і цілеспрямованої державної політики.

Для забезпечення ефективного захисту території, громадян і державності, базовими складовими воєнної доктрини Держави Ізраїль є такі завдання:

- дотримання принципу «сталого солідарності», що означає постійну мобілізаційну готовність усього суспільства, його єдність, патріотизм, громадську моральну підтримку армії, розуміння першочерговості потреб оборони та безпеки;
- забезпечення постійних якісних переваг над збройними силами ворожих країн шляхом модернізації засобів ведення збройної боротьби, створення нових видів зброї та військової техніки, вдосконалення способів застосування всіх видів військ та систем управління ними.

Відповідно до умов постійної воєнної загрози та високої мобілізаційної готовності, з урахуванням завдання створення технічної переваги над збройними силами ворожих країн, державне управління спрямоване на пріоритетний розвиток науки, новітніх технологій, інноваційних конструкторських та експериментальних розробок. Наука слугує безпосереднім чинником національної безпеки та обороноспроможності держави. Попри відносно невисоку – як для воюючої країни – частку витрат на збройні сили в структурі державних видатків Ізраїлю (близько 19 %), їхнє використання високоефективне. Кошти вкладаються в придбання та доопрацювання високих технологій, проведення експериментальних та дослідницько-конструкторських робіт

у галузі озброєнь та безпеки; розроблення та виробництво протиракетних засобів та ракет, винищувачів, засобів розвідки, інформаційно-комунікаційних технологій.

Пріоритет у фінансуванні наукових розробок слугує основою забезпечення стійкості економіки, військової могутності та високих соціальних стандартів життя. В Ізраїлі підприємства оподатковуються за ставкою 26,5%, але для інноваційних підприємств ставка знижена до 16%, а для розміщених у стратегічно важливих регіонах країни, – до 9%. Інноваційними вважаються підприємства, що працюють у сфері біотехнологій, нанотехнологій або відновлювальної енергетики, а також ті, 25% доходу яких надходить від експорту виробленої продукції.

Державна політика забезпечила перехід від спеціалізації на вивозі сільськогосподарської продукції до високотехнологічної структури експорту. Сьогодні Ізраїль – визнаний лідер у світовій торгівлі електронікою, оптичними приладами, медичним обладнанням, комп'ютерною технікою, програмним забезпеченням, фармацевтичними засобами та іншою високотехнологічною продукцією. Таким чином, наукові дослідження та технологічні розробки розвиваються з дотриманням принципу паритетності в розвитку воєнної та цивільної, економічної та гуманітарної сфер. З огляду на досвід Ізраїлю, національна безпека – це не тільки оборона, а й освіта, медицина, соціальний захист тощо. Ефективність управлінських та фінансових механізмів держави забезпечує поєднання обороноздатності та високої соціальної якості.

Не менш цінним для України є успішний досвід Південної Кореї, що, як і Держава Ізраїль, стартувала з дуже слабких позицій і вирішувала одночасно завдання державного будівництва, воєнного захисту, створення самодостатньої економіки, системи освіти й охорони здоров'я, розвитку міжнародних відносин. Після закінчення Корейської війни (1950–1953 рр.) промислові потужності та об'єкти інфраструктури були напівзруйновані, країна не могла існувати без іноземної допомоги. До

1961 р. ця допомога не принесла жодних позитивних зрушень: корупція роз'їдала систему державної влади, а економіка залишалася на примітивному рівні, підтримуючи злиденний рівень життя населення.

Коли внаслідок військового перевороту державу очолив Пак Чон Хі, попри відсутність досвіду державного управління та економічних знань, почалися перетворення, які невдовзі принесли і позитивні зрушення. Південна Корея взяла курс на прискорену індустріалізацію – створення сучасних виробництв та розвиток людського потенціалу. Країна впродовж життя одного покоління досягла успіхів у створенні унікальної інноваційної системи саме завдяки великим і безперервним інвестиціям у розвиток людських ресурсів та науково-дослідницьких і дослідно-конструкторських розробок (НДДКР). Люди як рушійна сила модернізації забезпечили «корейське диво».

З точки зору управління економічним розвитком особливістю південнокорейської моделі є ефективне поєднання ринкових механізмів конкуренції та ціноутворення з регулюючим впливом державних органів. Складовими цього поєднання є такі принципові напрями:

- розроблення та виконання п'ятирічних планів соціально-економічного розвитку країни, що визначали пріоритети, цілі та засоби їх досягнення;
- перетворення національних фінансово-промислових груп (чеболів) на засіб швидкої реструктуризації економіки шляхом створення особливого механізму фінансування. Держава в особі Ради економічного планування (РЕП) визначала на п'ять років пріоритетні напрями та проекти, державні банки отримували за кордоном довгострокові кредити під державні гарантії,
- цими кредитами банки кредитували на пільгових умовах чеболі, які виконували проекти, схвалені РЕП;
- розвиток державної системи освіти та державно-приватне фінансування наукових розробок.

Упродовж двадцяти п'яти років Південна Корея стала конкурентоспроможною на світовому ринку сталі, автомобілів, суден та побутової електроніки.

Сьогодні прикладом взаємодії держави і приватних корпорацій є діяльність відомих транснаціональних корпорацій – чоболів Samsung, LG, Hyundai, Daewoo, Lotte, KT Corporation. Таким чином, Південна Корея демонструє можливості ефективного публічного управління в умовах економічної лібералізації та демократичних перетворень.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, можемо стверджувати, що з однієї сторони, для прийняття виважених державно-управлінських рішень представники органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні тісно співпрацювати з громадськістю шляхом налагодження ефективної комунікації, демонструючи при цьому інформаційну відкритість і прозорість своєї діяльності.

Отже, позитивний досвід економічного розвитку в умовах постійної воєнної загрози, структурного оновлення та системної модернізації національного господарства безпосередньо пов'язаний із державною політикою підтримки науки, освіти та інновацій; стимулюванням науково-технічних розробок та нових виробництв; забезпеченням синергії людського потенціалу нації та розвитку наукових досліджень. Для України життєво необхідним є усвідомлення важливості, вивчення та імплементація успішних практик публічного управління в галузі формування людського інноваційного потенціалу, науково-технологічного забезпечення структурної перебудови та розвитку економіки на нових засадах.

Список використаних джерел:

1. Публічне управління: термін. словн. / уклад.: В. С. Куйбіда та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
2. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія / В. М. Козаков та ін. Київ: ДП “Вид. Дім “Персонал”, 2017. 288 с.

3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> .

4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XXI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> .

5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011р. № 2939-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> .

6. Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.

7. Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX, «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>

REFERENCES

1. Kuibida, V. S. (2018), *Publichne upravlinnia: termin. slovn.* [Public administration: term. slovn.], Kyiv: NAPA [in Ukrainian].

2. Kozakov, V. M. (2017), *Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaiemodii: monohrafiia* [State and civil communication: the path from crisis to interaction: a monograph], Kyiv: SE “Ed. House «Staff» [in Ukrainian].

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

4. *Zakon Ukrainy «Pro informatsiiu»* [Law of Ukraine «On information»], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> [in Ukrainian].

5. *Zakon Ukrainy «Pro dostup do publichnoi informatsii»* [Law of Ukraine «On access to public information»], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian].

6. Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [Law of Ukraine «On approval of the Decree of the President of Ukraine» On the imposition of martial law in Ukraine «], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> [in Ukrainian].

7. Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [Law of Ukraine «On the organization of labor relations in martial law»], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> [in Ukrainian].

*Подано до редакції 19.10.2022 р.
Прийнято до друку 15.11.2022 р.*

УДК 35.08:351.9(477)

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-123-141>

Гула О.І.,

кандидат наук з державного управління

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6950-1087>

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статі визначено удосконалення механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління. З'ясовано роль та місце кадрової безпеки в системі публічного управління. Обґрунтовано потребу у запровадженні Кодексу законодавства щодо забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління. До елементів зазначено Кодексу слід віднести наступні: персонал як основа забезпечення кадрової безпеки; інституційна структура системи кадрової безпеки України; розвиток системи навчання та підвищення персоналу публічного управління; виокремлення логічної схеми формування кадрового потенціалу системи публічного управління як основи забезпечення кадрової безпеки; моніторинг зовнішніх та внутрішніх загроз кадровій безпеці України; застосування HR-бенчмаркінгу та HR-аудиту в системі публічного управління; трансформація ролі управлінь персоналом органів державної влади та формування психологічної служби; проведення моніторингу кадрової безпеки в системі публічного управління та формування Стратегії забезпечення кадрової безпеки на 5 років.

Автором обґрунтована доцільність створення Міжгалузевої ради з питань забезпечення кадрової безпеки в Україні, до якої долучити науковців, наукові установи, представників громадськості, а також

керівників управлінь персоналу центральних та місцевих органів державної влади. До основних функцій такої Міжгалузевої ради з питань забезпечення кадрової безпеки в Україні слід віднести: вироблення консолідованої позиції щодо стратегії розвитку кадрів системи публічного управління з урахуванням можливих небезпек та загроз; підготовка та надання узгоджених рекомендацій і пропозицій Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України з питань формування і реалізації державної кадрової політики у сфері публічного управління; формування пропозиції щодо удосконалення системи навчання публічних службовців, проведення моніторингу якості навчених закладів, які проводять навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців; надання пропозицій щодо встановлення стандартів підготовки публічних службовців. Адже стандарти повинні бути спрямовані на практико-орієнтоване навчання з урахування потреб та вимог сучасного публічного управління; координація дій органів виконавчої влади під час виконання програм з питань формування кадрової безпеки системи публічного управління; сприяння впровадженню органами виконавчої влади принципів державної політики кадрової безпеки в системі публічного управління; підготовка пропозицій та рекомендацій щодо цільового та ефективного використання кадрів системи публічного управління, їх розвитку та постійного оновлення.

Ключові слова: кадри, кадрова безпека, публічне управління, інституційна спроможність кадрової безпеки, нормативно-правове забезпечення кадрової безпеки.

GULA O.I.,

candidate of Sciences in Public Administration

**IMPROVEMENT OF HUMAN RESOURCES SAFETY
MECHANISMS IN THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM**

Abstract. The article identifies the improvement of mechanisms for ensuring personnel security in the public administration system. The author clarifies the role and place of personnel security in the system of public administration. The article substantiates the need to implement the Code of Legislation to ensure personnel security of the public administration system. The elements specified in the Code include the following: personnel as a basis for personnel security; institutional structure of the personnel security system of Ukraine; development of the system of training and increase of public administration staff; identification of the logical scheme of formation of personnel potential of the public administration system as the basis for ensuring personnel security; monitoring of external and internal threats to Ukraine's personnel security; application of HR-benchmarking and HR-audit in the system of public administration; transformation of the role of personnel management of public authorities and the formation of psychological services; monitoring of personnel security in the system of public administration and formation of the Strategy of personnel security for 5 years.

The author substantiates the expediency of establishing the Intersectoral Council for Personnel Security in Ukraine, which will involve scientists, research institutions, members of the public, as well as heads of personnel departments of central and local authorities. The main functions of such an Intersectoral Council for Personnel Security in Ukraine should include: developing a consolidated position on the strategy of personnel development of the public administration system, taking into account possible dangers and threats; preparation and submission of agreed recommendations and proposals

to the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine on the formation and implementation of state personnel policy in the field of public administration; formation of a proposal to improve the system of training of civil servants, monitoring the quality of trained institutions that conduct training and retraining of civil servants; providing proposals for setting standards for the training of public servants. After all, the standards should be aimed at practice-oriented training taking into account the needs and requirements of modern public administration; coordination of actions of executive bodies during the implementation of programs on the formation of personnel security of the public administration system; promoting the implementation by executive authorities of the principles of state personnel security policy in the system of public administration; preparation of proposals and recommendations for targeted and effective use of public administration staff, their development and constant updating.

Key words: personnel, personnel security, public administration, institutional capacity of personnel security, normative-legal provision of personnel security.

Постановка проблеми. Сьогодні в епоху глобалізації, з'являється доступ до однакових технологій та техніки. Проте результати їхнього використання дуже різняться. Реальні відмінності створюються за рахунок людських ресурсів, продуктивної сили працівників організації, управлінського потенціалу організації. В основі такого підходу лежить концепція про те, що фундаментальною основою розвитку організації, підприємства, закладу є співробітники, їхнє ставлення до праці та мотивація до досягнення поставлених цілей, їх професіоналізм та система цінностей, їх здібності до творчості та готовність до змін у організації. Все це має значення у світі конкуренції, коли важливими факторами національної конкурентоспроможності є кваліфіковані людські ресурси, на основі яких досліджуються людські ресурси.

Питання забезпечення кадрової безпеки є дуже важливими для всіх організацій. Особливу важливість така проблема набуває у системі державної та муніципальної служби. Саме співробітники (службовці) це та «основа», що забезпечує кадрову, інформаційну, економічну, матеріально-технічну та інші види безпеки організації.

Аналіз останніх публікацій. Кадрова безпека, система формування кадрової безпеки часто розглядається науковцями як частина економічної безпеки підприємства та визначається з урахуванням економічних категорій. Хоча кадрова безпека є основою національної безпеки України.

Понятійно-категоріальний апарат кадрової безпеки, у тому числі кадрової безпеки в системі публічного управління аналізують Б. Городницький, Є. Горовіца, та науковців Л. Балабанов, О. Бандурко, Т. Васильців, В. Данюк, Ф. Євдокімов, О. Кириченко, Г. Козаченко, І. Мігус, Л. Миронов, В. Мутіян, В. Панченко, О. Пархоменко-Куцевіл, В. Петюх, С. Цимбалюк, та ін.

Разом з тим, відсутні системні підходи до удосконалення механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Метою дослідження є формування та обґрунтування удосконалення механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Кадрова безпека – це необхідний елемент організації, яка ґрунтується на психологічній надійності працівника [1].

Ризики персоналу є операційними ризиками. Водночас, тенденції у сфері організації управління персоналом зумовлюють необхідність організації роботи з кадрами системі керування компанією [2].

На нашу думку, на даний час виникла об'єктивна потреба у розробці та впровадженні Кодексу законодавства щодо забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління.

До елементів зазначено Кодексу слід віднести наступні.

Розділ 1. Персонал як основа забезпечення кадрової безпеки. Поняття персоналу системи публічного управління – це кадри, які працюють в органах державної влади, місцевого самоврядування, державних підприємствах, організаціях, закладах, установах.

Розділ 2. Інституційна структура системи кадрової безпеки України.

До основних інституцій, які регулюють процеси кадрової безпеки системи публічного управління є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України.

Крім того, доцільно створити Міжгалузеву раду з питань забезпечення кадрової безпеки в Україні, до якої долучити науковців, наукові установи, представників громадськості, а також керівників управлінь персоналу центральних та місцевих органів державної влади.

До основних функцій такої Міжгалузевої ради з питань забезпечення кадрової безпеки в Україні слід віднести:

1) вироблення консолідованої позиції щодо стратегії розвитку кадрів системи публічного управління з урахуванням можливих небезпек та загроз;

2) підготовка та надання узгоджених рекомендацій і пропозицій Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України з питань формування і реалізації державної кадрової політики у сфері публічного управління;

3) формування пропозиції щодо удосконалення системи навчання публічних службовців, проведення моніторингу якості навчених закладів, які проводять навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців;

4) надання пропозицій щодо встановлення стандартів підготовки публічних службовців. Адже стандарти повинні бути спрямовані на практико-орієнтоване навчання з урахування потреб та вимог сучасного публічного управління;

5) координація дій органів виконавчої влади під час виконання програм з питань формування кадрової безпеки системи публічного управління;

6) сприяння впровадженню органами виконавчої влади принципів державної політики кадрової безпеки в системі публічного управління;

7) підготовка пропозицій та рекомендацій щодо цільового та ефективного використання кадрів системи публічного управління, їх розвитку та постійного оновлення [3].

Міжгалузева рада з питань забезпечення кадрової безпеки в Україні відповідно до покладених на неї завдань виконує дорадчі, консультативні та узгоджувальні функції шляхом вироблення єдиної позиції та надання рекомендацій і пропозицій щодо:

- формування і реалізації державної кадрової політики у сфері публічного управління;

- проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань кадрової безпеки системи публічного управління, державних програм розвитку та ротації кадрів системи публічного управління, інших державних цільових програм;

- ратифікації Україною конвенцій міждержавних угод та нормативних актів ЄС з питань, що стосуються кадрової політики у сфері публічного управління;

- створення сприятливого середовища для розвитку кадрів системи публічного управління, формування ефективної та результативної державної кадрової політики, формування ефективної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства щодо формування кадрової політики;

- впровадження міжнародного і вітчизняного досвіду з формування та реалізації кадрової політики у сфері публічного управління;

- інших питань, які сторони вважають значущими для формування кадрової безпеки України у сфері публічного управління.

Разом з тим, вважається за доцільним впровадити діяльність Міністерства з питань кадрового потенціалу системи публічного управління в Україні, як центрального органу виконавчої влади, який

формує та реалізує кадрову політику у сфері публічного управління, забезпечую кадрову безпеку у системі публічного управління.

До основних функцій Міністерства з питань кадрового потенціалу системи публічного управління в Україні слід віднести:

1) формує єдину державну політику з питань кадрового потенціалу системи публічного управління в Україні та забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління;

2) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування;

3) здійснення функціонального управління публічною службою;

4) забезпечення співпраці органів державної влади у сфері кадрового потенціалу системи публічного управління в Україні та забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління;

5) формування єдиного реєстру службовців з метою формування резерву професійних фахівців;

6) відновлення та формування резерву кадрів системи публічної служби;

7) формування кадрової публічної служби;

8) розробка та прийняття Кодексу законодавства щодо забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління;

9) постійний розвиток кадрів із застосування інноваційних методів та залучення провідних закладів та установ, які здійснюють розвиток кадрів;

10) запровадження в органах державної служби психологічної служби, яка б займалася визначенням психологічного становища кадрів, надавала психологічні послуги з метою формування кадрової безпеки.

Розділ 3. Розвиток системи навчання та підвищення персоналу публічного управління.

На нашу думку, система навчання публічних службовців повинна будуватися на потребі держави у кадрах та їх професійному рівні.

Тому, на сьогодні виникла потреба у здійсненні раз на рік потреби у кадрах відповідно до їх функціонального призначення та підготовки саме

таких кадрів, які потрібні. Це надасть можливість ефективно та системно формувати кадровий потенціал, а також зекономити кошти державного бюджету.

Визначення потреб у кадрах публічного управління слід здійснювати за таким алгоритмом: визначення потреби у певному органі державної влади та формування державного замовлення на таких фахівців з урахуванням специфіки органу державної влади (рис. 1).

Орган державної влади Функції, які має виконувати фахівець
 Основні фахові компетенції Основні фахові знання та навички

Орган державної влади	Функції, які має виконувати фахівець	Основні фахові компетенції	Основні фахові знання та навички

Рис. 1. Матриця визначення потреб у кадрах публічного управління.

Функції визначення потреб у кадрах публічного управління, складання реєстру такої потреби щороку здійснюватиме Міністерство з питань кадрового потенціалу системи публічного управління в Україні.

Розділ 4. Виокремлення логічної схеми формування кадрового потенціалу системи публічного управління як основи забезпечення кадрової безпеки (рис. 2.).

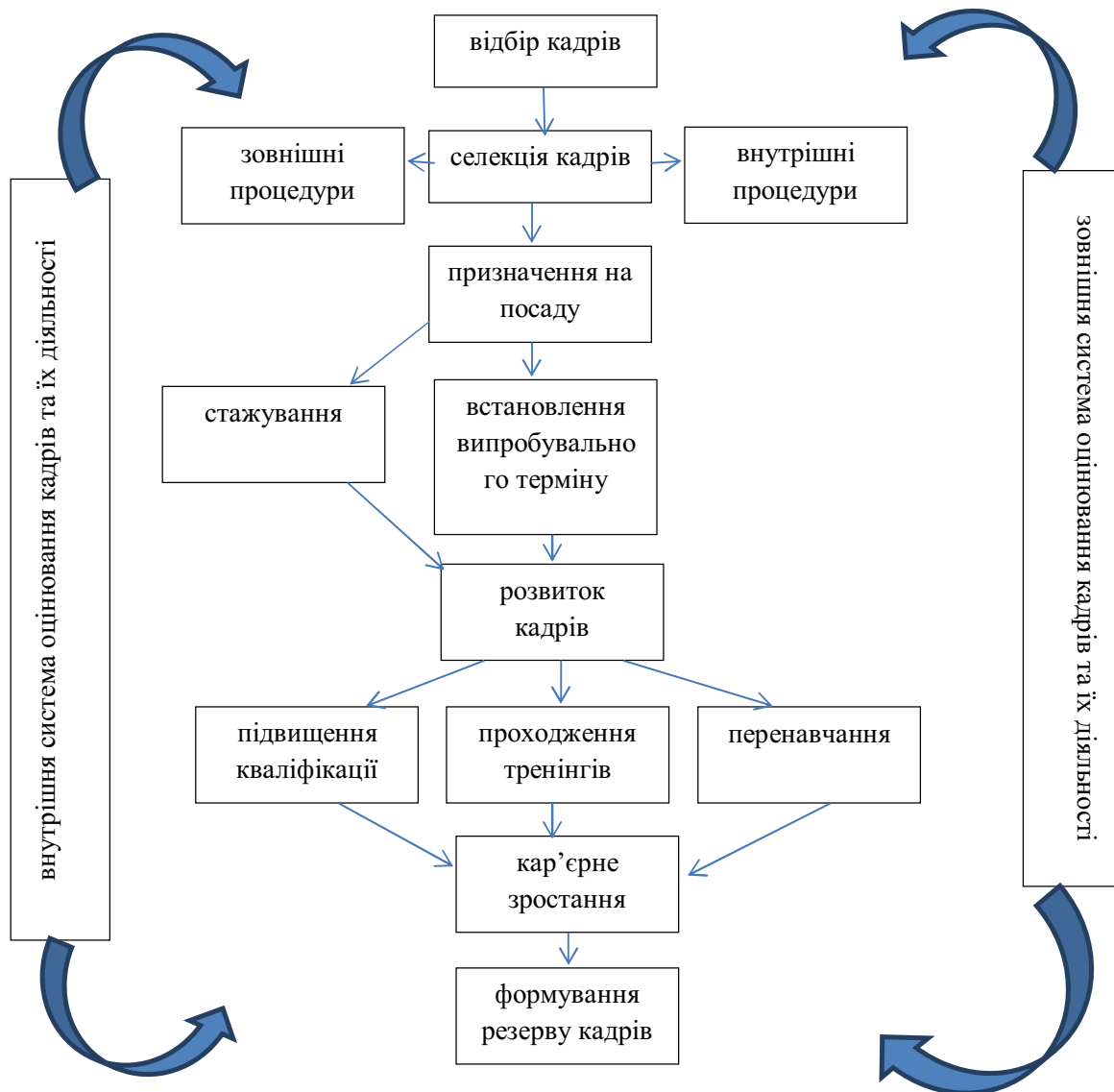


Рис. 2. Логічна схема формування кадрового потенціалу системи публічного управління як основи забезпечення кадрової безпеки.

До основних кадрових технологій формування кадрового потенціалу системи публічного управління як основи забезпечення кадрової безпеки належать зокрема:

- 1) Відбір кадрів системи публічного управління.
- 2) Реалізація механізмів селекції кадрів через зовнішні та внутрішні системи оцінювання.
- 3) Призначення на посаду та прийняття присяги.

4) Встановлення випробувального терміну або проходження стажування.

5) Розвиток кадрів, який складається з:

5.1. підвищення кваліфікації;

5.2. проходження тренінгів розвитку кадрів системи публічного управління;

5.3. проходження міжнародних стажувань та участь в проєктах щодо обміну досвідом;

5.4. перенавчання кадрів;

5.5. постійний саморозвиток та планування розвитку власного професійного досвіду та знань.

6) Кар'єрне зростання кадрів. Так, слід передбачити формування індивідуального плану кар'єрного зростання кадрів з урахуванням постійного розвитку кадрового потенціалу.

7) Формування кадрового резерву осіб, які працюють або хочуть працювати в системі публічного управління.

Кадровий резерв системи публічного управління – це не просто реєстр службовців, а й динамічний механізм, який постійно оновлюється.

Кадровий резерв системи публічного управління – це потенційні працівники, які за умови виникнення вакансії можуть стати постійними спеціалістами організації. Крім того, резерв можна розглядати як потенційні можливості фахівця, який вже працює в системі державного управління, обійняти державну посаду, яка за ієрархічністю вища, ніж та, яку він обіймає. Таким чином, кадровий резерв системи публічного управління будемо розглядати як претендентів, які ще не працюють в системі публічного управління, але мають відповідні досвід, навички, вміння, а також фахівців, які вже працюють в системі публічного управління, але мають високий кадровий потенціал, що дозволяє їм претендувати на вищі посади.

Головними факторами, які визначають процес формування кадрового резерву в зарубіжних країнах, є:

- 1) рівний доступ та добровільність участі в конкурсі для включення до кадрового резерву;
- 2) об'єктивність і системність оцінки професійних та особистих якостей претендентів, які залучені до кадрового резерву;
- 3) планування професійно-посадової кар'єри цивільного службовця;
- 4) гласність, доступність інформації про формування кадрового резерву на державній цивільній службі [4, с. 65].

У країнах Європейського Союзу існує таке поняття як підготовча служба. Підготовча служба характеризується такими концептуальними тезами:

а) її метою є теоретична і практична підготовка до відповідного виконання службових обов'язків, а також з'ясування професійної придатності майбутнього чиновника;

б) підготовча служба у більшості випадків є обов'язковою для кандидатів, які вперше призначаються на публічну службу, але також може встановлюватися перед постійним призначенням на посади кандидатам, які вже перебували чи перебувають на службі;

в) строки підготовчої служби встановлюються законами і можуть бути чітко визначеними або стосуватись максимальної межі;

г) після закінчення строку підготовчої служби особа в багатьох країнах складає кваліфікаційний іспит, за результатами якого приймається рішення або про припинення служби, або про постійне призначення на посаду [4, с. 67].

5) оцінювання: зовнішнє та внутрішнє. Так, внутрішнє оцінювання якості та ефективності кадрів здійснюють управління персоналом органів державної влади.

Зовнішнє оцінювання передбачає здійснення оцінювання відповідними рекрутинговими компаніями, які мають відповідні ліцензії.

Розділ 5. Моніторинг зовнішніх та внутрішніх загроз кадровій безпеці України.

Зазначений моніторинг кожного року здійснює Міністерство з питань кадрового потенціалу системи публічного управління в Україні. Передбачається використання аутсорсингу. Аутсорсинг (англ. *outsourcing* – укладання договору підряду із зовнішніми компаніями) – це залучення органами державної влади та місцевого самоврядування зовнішніх виконавців, що спеціалізуються у відповідній області, зокрема, управління персоналом та його оцінюванням, для виконання таких функцій або обслуговування окремих процесів адміністрування.

Розділ 6. Застосування HR-бенчмаркінгу та HR-аудиту в системі публічного управління.

HR-бенчмаркінгу – процес визначення та адаптації наявних прикладів ефективного функціонування HR-відділу з метою покращення його роботи в конкретній компанії [5, с. 1].

Кадровий аудит (HR-аудит) спроможний показати слабкі місця в системі управління персоналом, виявити зв'язки діючих систем із результатами роботи органів державної влади, дізнатися «перекоси» в організаційній структурі, а також зрозуміти причини плінності кадрів, зниження задоволеності персоналу тощо. Ця можливість передбачає комплексну оцінку діяльності служб управління персоналом, яка включає, найвищі, оцінку персоналу. Крім того, оцінка HR-процесів, їх відповідність меті організації та наявним ресурсам. Також оцінка кадрових процедур, їх відповідності трудовому законодавству. Як правило, HR-аудит проводить зовнішні консультанти, що робить оцінку об'єктивною [6].

Розділ 7. Трансформація ролі управлінь персоналом органів державної влади та формування психологічної служби.

На нашу думку, потребує зміна ролі управлінь персоналом органів державної влади.

О. Мельников розглядає наступні три моделі управління трудовими ресурсами, які існують в західних країнах:

1. Обслуговування клієнтів. Науковці та практики у сфері державного управління формують і реалізують модель обслуговування клієнтів упродовж понад трьох десятиліть. У багатьох країнах вони домоглися від працівників кадрових служб виконання своїх функцій краще і швидше і більш чуйного ставлення до потреб керівників. Конкретніше це означає більш точне і швидке виконання стандартних адміністративних процедур, а також більш позитивне ставлення до запитів керівників, допомогу в пошуку шляхів розв'язання проблем у рамках обмежень системи замість негативної відповіді [7].

Спроби поліпшити обслуговування клієнтів полягали в декількох своєрідних стратегіях. Серед них – перегляд структури та організаційної культури кадрових служб, модернізація тренінгів для їх працівників, застосування нових технологій підвищення якості послуг, що надаються. Так, у 1990-х рр. у центральних, територіальних органах влади та в органах місцевого самоврядування стало запроваджуватися суцільно-якісне управління (Total Quality Management – TQM), яке зобов'язувало працівників кадрових служб більш уважно ставитися до клієнтів і визначати “розумні” цілі у своїй роботі. Звичайно, суцільно-якісне управління слід розглядати як одну з ланок у ланцюзі новітніх управлінських тенденцій.

Зростаючі вимоги щодо обслуговування клієнтів у поєднанні з використанням новітніх управлінських та інформаційних технологій з надання послуг, дозволяють дійти висновку, що надання послуг значно покращиться, якщо кадрові служби комплектуватимуться фахівцями широкого профілю зі “знаннями психології й технічними навичками”, проте таких фахівців знайти важко [7].

2. Розвиток організації та консалтинг. Вона ставить навіть більше проблем, ніж перша, оскільки вимагає, щоб кадрова служба розширила послуги за рамки традиційно вузького визначення своїх функцій. Працівники кадрової служби повинні пропонувати ці нові послуги на

добровільних засадах, на основі запитів замовників, тобто управлінців. Це вимагає зовсім інших стосунків з керівниками, ніж це передбачала стара функція контролю, і, як наслідок, змін у культурі кадрової служби. Крім того, дана модель вимагає від персоналу абсолютно нового набору знань і навичок, адже фахівці з «комплектації і класифікації штату» просто не знають, як проводити анкетування працівника або як консультувати керівників щодо стратегій реструктуризації їх діяльності чи підвищення її ефективності.

Інша стратегія, пов'язана як з поліпшенням обслуговування клієнтів, так і зі зміною ролей працівників кадрової служби, – це делегування великих повноважень з кадрових питань керівникам середньої ланки. Мета такої стратегії полягає в тому, щоб надати управлінцям більше влади, дозволивши їм виконувати основні функції кадрової служби, таку як, наприклад, класифікація посад. Це надасть управлінцям рівень повноважень, пропорційний їх особистій відповідальності, а також призведе до спрощення системи класифікації, щоб «дозволити менеджерам призначати на роботу і встановлювати плату на підставі індивідуальних здібностей та якості виконання роботи кандидатом або службовцем» [7].

Таким чином, теоретично делегування повноважень має призвести до зміни ролі працівників кадрових служб, які більше не контролюють, а діють як консультанти, що допомагають управлінцям виконувати нові повноваження [8, с. 78-79].

3. Стратегічне управління трудовими ресурсами. Вона полягає в переосмислюванні не лише ролі кадрової служби, але й її основних обов'язків, оскільки необхідно приділяти більше уваги новим обов'язкам – підтримці місії організації, коли керівники кадрової служби працюють як частина команди управління, асистуючи вищому керівництву під час ухвалення головних політичних або програмних рішень, коли їх думки враховуються. У цілому кадрова служба за такої моделі не просто

виконує стандартні процедури або надає консультації на добровільних засадах, а стає відповідальним гравцем – невід’ємною складовою процесу стратегічного планування.

Останнім часом управлінська термінологія дещо змінюється і такий підхід тепер часто називають «інвестиціями в людський капітал організації». При цьому людський капітал, що визначається як «ноу-хау, навички і здібності індивідуумів в організації», розглядається як найважливіший ресурс, особливо для інтелектуальних організацій [7].

Крім того, на сьогодні виникла потреба у формуванні психологічних служб в органах державної влади, які б надавали консультативні послуги як керівнику закладу, так і персоналу щодо конфліктів, соціальних контактів, співпраці, формування ефективної комунікації.

Розділ 8. Проведення моніторингу кадрової безпеки в системі публічного управління та формування Стратегії забезпечення кадрової безпеки на 5 років.

Висновки. У статті обґрунтовано потребу у запровадженні Кодексу законодавства щодо забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління.

До елементів зазначено Кодексу слід віднести наступні.

Розділ 1. Персонал як основа забезпечення кадрової безпеки.

Розділ 2. Інституційна структура системи кадрової безпеки України.

Розділ 3. Розвиток системи навчання та підвищення персоналу публічного управління.

Розділ 4. Виокремлення логічної схеми формування кадрового потенціалу системи публічного управління як основи забезпечення кадрової безпеки.

Розділ 5. Моніторинг зовнішніх та внутрішніх загроз кадровій безпеці України.

Розділ 6. Застосування HR-бенчмаркінгу та HR-аудиту в системі публічного управління.

Розділ 7. Трансформація ролі управлінь персоналом органів державної влади та формування психологічної служби.

Розділ 8. Проведення моніторингу кадрової безпеки в системі публічного управління та формування Стратегії забезпечення кадрової безпеки на 5 років.

Список використаних джерел

1. Алавердов А.Р. Управление кадровой безопасностью организации. М.: Маркет ДС, 2010. 176 с.
2. Андрущук В.В. Управление кадровыми рисками в банковской сфере. *Инновационная экономика как фактор преобразования современного общества. Роль науки в современном обществе Материалы международной научно-практической конференции.* М., 2017. С. 13-17.
3. Gula O. Innovative model of public administration personnel security system. *Public Administration and Law Review.* 2021. № 1. Pp. 67-72. <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2021-1-67>
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А.В. Кірмач, В.К.Тимощук, М.В.Фігель та ін.; за заг. ред. В.П.Тимощука, А.М.Школика. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.
5. Кэмп Р. Легальный промышленный шпионаж. Бенчмаркинг бизнес-процесов: технология поиска и внедрения лучших методов работы ваших конкурентов. Баланс-Клуб, 2004. 154 с.
6. Филатова Д.Е. Оценка эффективности системы управления персоналом. *Менеджмент XXI века: парадигмы, концепции, метафоры: Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием.* Томск, 2013. С. 103-106.
7. Мельников О.Ф. Основні моделі управління трудовими ресурсами. *Актуальні проблеми державного управління.* 2008. № 2 (34). URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2008_2/doc/5/01.pdf.
8. Одегов Ю.Г. Управление персоналом в структурно-логических схемах : Учебник. М. : Академический Проект, 2005. 1088 с.

REFERENCES

1. Alaverdov, A.R. (2010), *Upravleniye kadrovoy bezopasnostyu organizatsii* [Personnel security management of the organization], M.: Market DS [in Russian].
2. Andrushchuk, V.V. (2017), *Upravleniye kadrovymi riskami v bankovskoy sfere. Innovatsionnaya ekonomika kak faktor preobrazovaniya sovremennogo obshchestva* [Personnel risk management in the banking sector. Innovative economy as a factor in the transformation of modern society], *Rol nauki v sovremennom obshchestve Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii - The role of science in modern society Proceedings of the international scientific-practical conference*, M.:13-17 [in Russian].
3. Gula, O. (2021), *Innovative model of public administration personnel security system*, *Public Administration and Law Review*, Vol. 1: 67-72. Retrieved from <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2021-1-67> [in English].
4. Kirmach, A.V. & Tymoshchuk, V.K. & Fihel, M.V. (2007), *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy* [Public service. Foreign experience and proposals for Ukraine], K. : Konus-Yu [in Ukrainian].
5. Kemp, R. (2004), *Legalnyy promyshlennyy shpionazh. Benchmarking biznes-protsesov: tekhnologiya poiska i vnedreniya luchshikh metodov roboty vashikh konkurentov* [Legal industrial espionage. Business Process Benchmarking: The technology of finding and implementing the best robots of your competitors], *Balans-Klub* [in Russian].
6. Filatova, D.E. (2013), *Otsenka effektivnosti sistemy upravleniya personalom* [Evaluation of the effectiveness of the personnel management system], *Menedzhment XXI veka: paradigmy. kontseptsii. metafory: Materialy III Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiyem - Management of the XXI century: paradigms, concepts, metaphors: Proceedings of the III All-Russian scientific-practical conference with international participation*, Tomsk [in Russian]
7. Melnikov, O.F. (2008), *Osnovni modeli upravlinnya trudovimi resursami* [Basic models of human resource management], *Aktualni problemi*

derzhavnogo upravlinnya - Current issues of public administration, Vol. 2 (34), Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/5/01.pdf [in Ukrainian]

8. Odegov, Yu.G. (2005), *Upravleniye personalom v strukturno-logicheskikh skhemakh : Uchebnik* [Personnel management in structural and logical schemes: Textbook], M. Akademicheskii Proyekt [in Russian].

*Подано до редакції 25.11.2022 р.
Прийнято до друку 14.12.2022 р.*

УДК 35:081

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-142-162>

Дурман М.О.,

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3775-205X>

Дурман О.Л.,

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7829-9944>

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. В статті розглядаються питання формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері оподаткування в умовах воєнної агресії Російської Федерації проти України та запровадження на нашій території воєнного стану. Вказано, що державна регуляторна політика здійснює цей вплив через різні механізми державного правління – організаційні, нормативно-правові, інформаційні тощо. Меншими одиницями таких впливів виступають інструменти та форми державного регулювання. Кожен з цих інструментів має свій регуляторний вплив на певну сферу регулювання або на декілька сфер одночасно.

З початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну під удар попала велика кількість підприємств різного розміру – від великих бюджетоутворюючих для міст до маленьких, на яких працювало 5-10 робітників, включаючи адміністративний персонал. Вони були змушені зупинити виробництво з різних причин – від повного руйнування виробничих та складських приміщень і обладнання (внаслідок бомбардувань, ракетних обстрілів та пожеж, спричинених цими діями), руйнування допоміжної інфраструктури (транспортне сполучення, водопровід, водовідведення, електроенергія тощо) до відтоку кваліфікованих кадрів в інші регіони України або за кордон (що пов'язане з призовом чоловіків до Збройних сил України та інших воєнізованих формувань чи з евакуацією жінок з дітьми в безпечні місця, подалі від бойових дій та руйнувань).

Для зменшення майбутніх втрат від руйнувань інфраструктури чи припинення або скорочення підприємницької діяльності необхідно розробляти, приймати та реалізовувати нестандартні рішення, що повинні сприяти створенню максимально сприятливих умов для ведення бізнесу. Це пропонується робити шляхом формування нових підходів до державної регуляторної політики у сфері оподаткування (державної податкової політики) та їх реалізації на державному рівні та рівні органів місцевого самоврядування (територіальних громад).

Розглянуто нормативно-правові документи, якими зменшується податкове навантаження на великий бізнес та підприємців, а також спрощуються процеси адміністрування податків та ведення податкової звітності. Такі регуляторні дії дозволили дещо покращити ведення бізнесу в Україні в особливих умовах воєнного стану, проте ці ж дії призвели до суттєвого дисбалансу в Державному та місцевих бюджетах. Тому слід більш виважено підходити до формування та реалізації регуляторної політики у сфері оподаткування через запровадження пільг по сплаті

податків, що зараховуються до державного та місцевого бюджетів. Особливо неприпустимим є ситуація, коли держава зменшує дохідну частину місцевих бюджетів не передбачаючи компенсаторних механізмів.

У висновку зазначається, що режим функціонування економіки в умовах воєнного стану вимагає нестандартних рішень, які повинні сприяти створенню максимально сприятливих умов для ведення бізнесу з одночасним збереженням надходжень до бюджетів різних рівнів. При цьому накопичений досвід та реальне впровадження нових регуляторних механізмів стане «драйвером» економічного відновлення у як під час воєнного стану, так і в повоєнний період.

Ключові слова: воєнна агресія Росії проти України, воєнний стан, державна регуляторна політика, податкова політика, нормативно-правові акти регуляторного характеру у сфері оподаткування, стимулювальна та фіскальна функція податків, дохідна частина бюджетів, державні компенсаторні механізми.

Durman M.O.,

Doctor of State Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government of Kherson National Technical University, Honored Worker of Education of Ukraine

Durman O.L.,

Candidate of State Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University

FEATURES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE REGULATORY POLICY IN THE FIELD OF TAXATION DURING MARTIME

Annotation. The article considers the issues of formation and implementation of the state regulatory policy in the field of taxation in the

conditions of military aggression of the Russian Federation against Ukraine and imposition state of war on our territory. It is pointed out that the state regulatory policy exerts this influence through various mechanisms of government - organizational, regulatory, informational, etc. Smaller units of such influences are instruments and forms of state regulation. Each of these instruments has its regulatory impact on a particular area of regulation or on several areas simultaneously.

With the start of Russia's full-scale invasion of Ukraine, a large number of enterprises of various sizes have been hit, from large budgets for cities to small ones employing 5-10 workers, including administrative staff. They were forced to stop production for various reasons - from the complete destruction of production and storage facilities and equipment (due to bombing, rocket attacks and fires caused by these actions), the destruction of ancillary infrastructure (transport, water, sewerage, electricity, etc.) to the outflow of skilled to other regions of Ukraine or abroad (related to the conscription of men into the Armed Forces of Ukraine and other paramilitary groups or the evacuation of women with children to safe places away from hostilities and destruction).

To reduce future losses from infrastructure damage or to stop or reduce business activities, it is necessary to develop, adopt and implement non-standard solutions that should help create the most favorable conditions for doing business. It is proposed to do this by forming new approaches to the state regulatory policy in the field of taxation (state tax policy) and their implementation at the state level and at the level of self-local governments (territorial communities).

Regulatory and legal documents are considered, which reduce the tax on large businesses and entrepreneurs, as well as simplify the processes of tax administration and tax reporting. Such regulatory actions have somewhat improved the conduct of business in Ukraine under special martial law, but

these actions have led to significant imbalances in state and local budgets. Therefore, a more balanced approach should be taken to the formation and implementation of regulatory policy in the field of taxation through the introduction of benefits for the payment of taxes credited to the state and local budgets. The situation when the state reduces the revenue part of local budgets without providing compensatory mechanisms is especially unacceptable.

In conclusion, it is noted that the regime of the economy in state of war requires non-standard solutions that should help create the most favorable conditions for doing business while maintaining budget revenues at various levels. At the same time, the accumulated experience and the actual implementation of new regulatory mechanisms will be the «driver» of economic recovery both in the period of the state of war and in the postwar period.

Keywords: military aggression of Russia against Ukraine, state of war, state regulatory policy, tax policy, regulatory legal acts in the field of taxation, incentive and fiscal function of taxes, revenue part of budgets, state compensatory mechanisms.

Постановка проблеми. На розвиток соціально-економічного блоку держави, який включає в себе державний та приватний сектор, а також міжнародні економічні відносини, повинна мати (і має) вплив наша держава. Вона здійснює цей вплив через різні механізми державного правління – організаційні, нормативно-правові, інформаційні тощо. Меншими одиницями таких впливів виступають інструменти та форми державного регулювання. Кожен з цих інструментів має свій регуляторний вплив на певну сферу регулювання або на декілька сфер одночасно.

В період воєнного стану, який був уведений в дію після повномасштабного вторгнення Росії в Україну, перед нашою державою

постали нові проблеми не тільки на фронтах війни, але й на економічному та соціальному. Причому всі ці три фронти тісно пов'язані між собою. Військові дії ми в нашому дослідженні розглядати не будемо, тому, що не є фахівцями у цьому питанні, а зосередимося на соціально-економічному впливі та нормативно-правовому забезпеченні процесів державного управління у такій сфері як формування та реалізація державної регуляторної політики у сфері оподаткування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням процесів формування та реалізації державної регуляторної політики займалися такі науковці як Т. Безверхнюк, Р. Веприцький, Л. Вдовиченко, О. Дегтяр, І. Колупаєва, О. Літвінов, Д. Ляпін, В. Ляшенко, М. Погрібняк, Н. Фролова, О. Юлдашев та інші. Ми також у своїх дослідженнях неодноразово зверталися до цієї тематики.

Метою нашого дослідження є аналіз нормативно-правових актів, що ухвалені в період воєнного стану і стосуються процесів формування та реалізації державної регуляторної політики у податковій сфері та впливають на соціально-економічний розвиток нашої країни у цей важкий час.

Виклад основного матеріалу. Після початку воєнних дій до складу Збройних сил України та інших воєнізованих підрозділів правоохоронних органів, було мобілізовано резервістів та добровольців, які, в більшості своїй, є представниками активного прошарку населення. Серед них – багато представників малого бізнесу або працівників підприємств малого та середнього рівня, бюджетних установ та організацій. Це спричинило певну стагнацію виробництва або зниження ефективності управління, на яку наклалася неможливість ведення бізнесу на тимчасово окупованих територіях або на звільнених територіях, проте на яких підприємства або їх виробнича чи логістична підсистеми були знищені. Таким чином, крім вибухового зростання прямих воєнних витрат з державного бюджету,

економічну кризу викликало зменшення кількості діючих підприємств та підприємців і відповідне зменшення податкових надходжень від них.

Крім того, велика частка населення переміщувалися подалі від місць ведення бойових дій, що, своєю чергою, спричинило соціальну кризу та кризу дисбалансу робочої сили та купівельної спроможності на різних територіях України. Так, відтік населення в західні області України та за кордон призвів до додаткового зменшення кількості працівників підприємств в більшості областей України, що прямо потерпають від воєнної агресії, а для самих переміщених осіб означав не тільки суттєву зміну умов проживання (побут, робота, освіта, медичне обслуговування тощо), але й суттєве зменшення доходів домогосподарств.

З початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну та початком війни під удар попала велика кількість підприємств різного розміру – від великих бюджетоутворюючих для міст до маленьких, на яких працювало 5-10 робітників, включаючи адміністративний персонал. Вони були змушені зупинити виробництво з різних причин – від повного руйнування виробничих та складських приміщень і обладнання (внаслідок бомбардувань, ракетних обстрілів та пожеж, спричинених цими діями), руйнування допоміжної інфраструктури (транспортне сполучення, водопровід, водовідведення, електроенергія тощо) до відтоку кваліфікованих кадрів в інші регіони України або за кордон (що пов'язане з призовом чоловіків до Збройних сил України та інших воєнізованих формувань чи з евакуацією жінок з дітьми в безпечні місця, подалі від бойових дій та руйнувань).

За попередніми розрахунками Уряду України та Національного Банку України на початок травня 2022 р. прямі фізичні втрати інфраструктури для України склали вже понад 100 млрд доларів США [1], а з врахуванням непрямих втрат це становить понад 500 млрд доларів США для всієї економічної системи України [2].

За оцінкою МВФ [3] від 07.03.2022 р., скорочення ВВП України у 2022 р. становитиме 10%. Проведене впродовж 11-13.03.2022 р. опитування [4] 245 підприємств МСБ засвідчило, що 79% підприємств повністю або частково припинили роботу.

За даними проєкту «Росія заплатить», що реалізується командою KSE Institute (аналітичний підрозділ Київської школи економіки) за підтримки Офісу Президента України, Міністерства економіки, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та Міністерства інфраструктури, загальна сума прямих задокументованих збитків інфраструктури становить більше \$94 млрд. Нижче наводимо деякі з цих втрат, що стосуються промисловості, торгівлі та інфраструктури (виокремлено авторами на основі [5], табл 1):

Таблиця 1

Прямі втрати економіки України через руйнування та пошкодження промислової, логістичної та транспортної інфраструктури

Об'єкти інфраструктури	Обсяг, одиниць	Загальні втрати, млн. дол.
Дороги	23,800 км	29 761
Активи підприємств	208 од.	10 437
Цивільні аеропорти	12 од.	6 817
Залізнична інфраструктура та рухомий склад		3 572
Мости і мостові переходи	295 од.	1 646
Порти і портова інфраструктура	2 од.	622
Торговельні центри	24 од.	315
Складська інфраструктура	156 од.	255
Нафтобази	27 од.	227
Всього		53652

Як бачимо з таблиці 1, втрати складають:

- для активів підприємств, складської та торгівельної інфраструктури і нафтобаз – 11,234 млрд доларів;
- для аеропортів, залізничної та портової інфраструктури – 11,011 млрд доларів;
- для доріг та мостів – 31,407 млрд доларів.

За даними НБУ, наприкінці квітня найбільше підприємств працювало у сільському господарстві (внаслідок необхідності проводити посівну кампанію або продовжувати цикл вирощування сільськогосподарської продукції, який почався до повномасштабного вторгнення), також відновлювали роботу транспорт та переробна промисловість (внаслідок відновлення транспортної інфраструктури та з причин, схожих з сільським господарством). Найскладніша ситуація спостерігається у будівництві та видобувній промисловості, значно нижче довоєнного рівня залишається завантаженість торгівлі.

Кількість підприємств, які повністю зупинили діяльність, скоротилася майже вдвічі порівняно з початком воєнних дій (з 32% до 17% – тобто починають відновлювати свою роботу). Утім 60% підприємств працює нижче довоєнного рівня завантаженості, майже 23% – більш ніж удвічі.

При цьому малий та середній бізнес відновлюється повільніше, ніж великий (внаслідок відсутності фінансових ресурсів, забезпеченого попиту та кадрового потенціалу з причин, що були зазначені вище) [6].

Для зменшення майбутніх втрат від руйнувань інфраструктури чи припинення або скорочення підприємницької діяльності у малому, середньому та великому вимірах необхідно заздалегідь розробляти, приймати та реалізовувати нестандартні рішення, що повинні сприяти створенню максимально сприятливих умов для ведення бізнесу, спрощення регуляторного середовища та зменшення регуляторного

впливу, а також до мінімізації податкового навантаження та спрощення податкового адміністрування.

На регіональному та місцевому рівні забезпечити державну регуляторну політику, у тому числі й у сфері оподаткування, можливо лише за умови врахування особливостей, що мають ці адміністративно-територіальні утворення. До таких особливостей можна віднести доступні ресурси, галузі виробництва, що мають переважний розвиток, менталітет мешканців тощо. Крім того, на регіональному та місцевому рівні турбота місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування лежить більше в площині забезпечення соціальних потреб своїх мешканців – підвищення якості життя громадян, розвитку малого та середнього бізнесу, збереження та розвитку екології тощо [7].

Держава теж зосередилася на вирішенні соціальних проблем, оскільки це є однією з основних функцій держави. Проте не забувала вона й про економіку. Так, було прийнято і зараз продовжують розроблятися Закони України та підзаконні нормативно-правові акти, направлені на стимулювання відновлення бізнесу з метою повернення робочих місць, стимулювання виробництва та наповнення бюджетів різних рівнів. Це пропонується робити шляхом формування нових підходів до державної регуляторної політики у сфері оподаткування (державної податкової політики) та їх реалізації на державному рівні та рівні органів місцевого самоврядування (територіальних громад).

У процесі формування державної регуляторної політики відбувається розробка нових напрямків державного регулювання, нових правил розвитку не тільки певної галузі виробництва чи сфери управління, але й всієї держави у цілому. Одночасно вивчаються можливі інструменти формування та реалізації цієї політики, а також методи моніторингу ефективності здійснюваних регуляторних заходів.

Оптимізація економіки України засобами державної регуляторної політики у сфері оподаткування повинна полягати не тільки в

реформуванні системи оподаткування і податкової політики держави, а також у підвищенні ефективності податкового планування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Як відомо, основним методом формування доходів держави та місцевого самоврядування є податки, оскільки вони є не тільки інструментом наповнення бюджету, а й інструментом впливу на різні складові діяльності платників податків, а також мають вплив на розвиток та функціонування адміністративно-територіальних одиниць, на яких збираються ці податки.

Державна податкова політика має на меті вирішення двох завдань, що в більшості випадків протирічать одне одному (тобто держава у своїх регуляторних рішеннях повинна постійно шукати баланс між ними). Це, з одного боку, установлення стимулюючих ставок податків і зборів, що сприятимуть розвитку економічної системи України, а з іншого – забезпечать надходження коштів до бюджетів усіх рівнів, що будуть сприяти розвитку держави, регіонів, громад. Тобто, забезпечення балансу між соціально-економічним розвитком та виконанням державою її функцій [8].

Розрізняють дві головні функції податків: фіскальну і стимулюючу. Перша полягає в тому, що податки мають забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів до бюджету. Сутністю стимулювальної функції є використання податків з метою впливу на різні аспекти соціально-економічного розвитку суспільства [9].

Саме стимулювальна функція регуляторної політики у сфері оподаткування, наприклад, реалізується Законом України від 15 березня 2022 р. №2120-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» [10], норми якого передбачають зменшення до 2% ставки єдиного податку для платників III-ої групи (дотепер – 3% доходу – у разі сплати

ПДВ, або 5% доходу - у разі включення ПДВ до складу єдиного податку). Для ФОП I-ої або II-ої груп тимчасово, з 1 квітня 2022 року до припинення або скасування воєнного, надзвичайного стану на території України, встановлено право не сплачувати єдиний податок. Це право не сплачувати єдиний податок, а не звільнення від оподаткування. Тому, якщо платник має можливість і бажання підтримати фінансову стабільність територіальної громади та держави у період воєнного стану, він так само може заплатити єдиний податок.

Крім того, цим нормативно-правовим актом було встановлено нульову ставку акцизу та 7% ПДВ на пальне, що ввозиться та реалізується на території України, призупинено стягнення екологічного податку та плати за землю, що розташована на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації.

Цим же Законом України, зокрема, передбачається низка норм, направлених на полегшення процесів адміністрування податків для представників малого та середнього бізнесу. До таких норм можна віднести, зокрема:

- скасування обмеження щодо кількості осіб, які перебувають у трудових відносинах з підприємствами та підприємцями;
- скасування обмеження щодо видів діяльності для III-ої групи платників єдиного податку (крім діяльності з підакцизними товарами, грального бізнесу, обміну валют та видобутку та реалізації корисних копалин);
- скасування перевірок по правильності нарахування та сплати ЄСВ з одночасним звільненням від сплати штрафів та пені по ЄСВ;
- спрощення зарахування податкового кредиту по ПДВ на основі первинних документів (без реєстрації податкових накладних).

Також через ухвалення Законів України від 3 березня 2022 року «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період

дії воєнного стану або стану війни» [11] та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» [12] стало можливим звільнення платників податків від відповідальності у разі відсутності можливості своєчасно виконати податковий обов'язок, мораторій на проведення всіх видів податкових перевірок, зупинення перебігу визначених податковим законодавством строків, продовження терміну дії ліцензій, звільнення від санкцій за порушення вимог застосування реєстраторів розрахункових операцій тощо [13].

Такі регуляторні дії дозволили дещо покращити ведення бізнесу в Україні в особливих умовах воєнного стану (тобто, стимулювальна функція показала свою ефективність), проте ці ж дії призвели до суттєвого дисбалансу в Державному та місцевих бюджетах (фіскальна функція перестала виконуватися у повному обсязі).

І якщо баланс дохідної та видаткової частини Державного бюджету Уряд спільно з Національним Банком України утримують за рахунок допомоги наших міжнародних партнерів (за підрахунками уряду, аби покрити потреби у фінансуванні, щомісяця в Україну має надходити не менше 5 млрд. дол. [14]).

Завдяки фінансовій підтримці від партнерів уряд має змогу виконувати соціальні зобов'язання перед військовими, лікарями, освітянами та пенсіонерами, а також здійснювати інші видатки. На 9 травня 2022 року обсяг фінансової допомоги, обіцяної найбільшими донорами України, перевищив 11 млрд. дол. Проте надійшли ще не всі кошти. За даними Мінфіну, держбюджет отримав 5,3 млрд. дол. Решта коштів – у процесі отримання. Україна розглядає цю допомогу не лише з точки зору термінового покриття потреб, а й крізь призму довгострокової фіскальної стійкості.

Проте особливо негативно фіскальна складова таких регуляторних дій відобразилася на доходах місцевих бюджетів. Так, за словами Олександра Слобожана, Виконавчого директора Асоціації міст України, «...в умовах війни ми знаходимось в особливому режимі фінансування – зараз через Казначейство фінансуються виключно захищені статті муніципалітетів. В той же час щомісячно для забезпечення мінімальних потреб муніципалітетам всієї країни необхідно 32 млрд. гривень. Сьогодні, на жаль, їх немає. І це не тільки через знищення населених пунктів, виробництв, робочих місць. Владою було прийнято низку змін до законодавства, які дуже боляче вдарили по доходах і, відповідно, можливостях муніципалітетів – насамперед це різні податкові пільги» [15].

Вже на сьогодні місцеві бюджети втратили близько 50-60 млрд грн саме через різні податкові пільги, які надаються державою за рахунок податків, що є місцевими або частина з яких направлялася до місцевого бюджету. Так, звільнення від сплати єдиного податку підприємцями на два місяці та зменшення його ставки з 3%-5% до 2% (для III-ої групи) прогнозовано до кінця воєнного стану призведе до втрати не менше 3-4 млрд. грн. із запланованих на 2022 рік 12-15 млрд. гривень у цілому по країні. На наступний рік втрати ми поки що спрогнозувати не можемо.

Ще одним джерелом наповнення місцевих бюджетів, яке суттєво скоротилося внаслідок таких регуляторних дій, є відміна акцизу на пальне (довідково – у 2021 році цей податок приніс в місцеві бюджети близько 2 млрд грн) або заборона торгівлі алкогольними напоями (які все рівно продавалися, проте з них не сплачувався акцизний збір). Також втрати місцевих бюджетів відбуваються через призупинення сплати екологічного податку та плати за землю, що розташована на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації. Саме тому у наших міжнародних

партнерів викликає певний сумнів необхідність запровадження такої кількості податкових пільг без аналізу втрат бюджетів різних рівнів від дії цих пільг.

Висновки і перспективи подальших наукових пошуків. Режим функціонування економіки в умовах воєнного стану вимагає нестандартних рішень, які повинні сприяти створенню максимально сприятливих умов для ведення бізнесу, спрощення регуляцій та мінімізації податкового навантаження. Враховуючи утруднення належного обліку та звітності, необхідне кардинальне спрощення податкового адміністрування.

На нашу думку, слід більш виважено підходити до формування та реалізації регуляторної політики у сфері оподаткування через запровадження пільг по сплаті податків, що зараховуються до державного та місцевого бюджетів. Особливо неприпустимим є ситуація, коли держава зменшує дохідну частину місцевих бюджетів не передбачаючи компенсаторних механізмів. Тим більше, що негативний досвід саме такого механізму ми вже маємо на прикладі аналогічних дій під час пандемії коронавірусу у 2020-2021 рр.

Тому хочемо звернути увагу на необхідності дотримання всіх норм регуляторного законодавства та загальноекономічних принципів, що передбачають аналіз та оцінку доходів і витрат бюджетів різних рівнів, бізнесу та громадян від запровадження тих чи інших регуляторних впливів.

Впроваджені зміни до податкового законодавства вимагатимуть дальшого удосконалення методично-організаційного забезпечення з метою оптимізації адміністрування справляння податків та ведення податкової звітності. В той же час накопичений досвід та реальне впровадження нових регуляторних механізмів адміністрування податків стане «драйвером» економічного відновлення у як під час воєнного стану, так і в повоєнний період.

Список використаних джерел

1. Вдовиченко А., Лепушинський В. Українська економіка через війну втратила близько \$100 млрд. Які руйнування коштували Україні найбільше. Розрахунки НБУ. Forbes Україна. URL: <https://forbes.ua/inside/ukrainska-ekonomika-cherez-viynu-vtratila-blizko-100-mlrd-yaki-ruynuvannya-koshtovali-ukraini-naubilshe-rozrakhunki-nbu-11052022-5956>
2. Втрати для України через вторгнення РФ перевищують \$500 млрд. Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна». 16.03.2022. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/814088.html>
3. Ukraine: Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument and Cancellation of Stand-by Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. International Monetary Fund. 14.03.2022. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/10/Ukraine-Request-for-Purchase-under-the-Rapid-Financing-Instrument-and-Cancellation-of-Stand-514148>
4. Длигач А. Стан українського бізнесу. Допис 1. Facebook. 14.03.2022. URL: <https://www.facebook.com/dligach/posts/5203182876379359>
5. Загальна сума прямих задокументованих збитків інфраструктури становить більше \$94 млрд. Загальні втрати економіки, понесені в ході війни, складають \$564-600 млрд. KSE Institute. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/04/6/685311/>
6. Щомісячний макроекономічний та монетарний огляд (травень 2022 року). Національний банк України. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/MM_2022-05.pdf?v=4
7. Дурман М.О. Стратегія регуляторної політики як один з інструментів реалізації стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління: зб. наук. пр. / Нац. ун-т цив. захисту України. – Харків: НУЦЗУ, 2019. С. 18-34.

<https://www.auc.org.ua/novyna/miscevi-byudzhety-cherez-podatkovy-pilgyna-chas-viyny-vtratyly-50-60-mlrd-grn-vykonavchyu>.

REFERENCES

1. Vdovychenko, A. & Lepushynskiy, V. (2022), *Ukrainska ekonomika cherez viinu vtratyła blyzko \$100 mlrd. Yaki ruynuvannia koshtuvaly Ukraini naibilshe* [The Ukrainian economy lost about \$ 100 billion due to the war. What destruction cost Ukraine the most], *Rozrakhunky NBU. Forbes Ukraina – NBU calculations*. Forbes Ukraine, Retrieved from <https://forbes.ua/inside/ukrainska-ekonomika-cherez-viynu-vtratila-blizko-100-mlrd-yaki-ruynuvannya-koshtuvali-ukraini-naybilshe-rozrakhunki-nbu-11052022-5956> [in Ukrainian].
2. *Vraty dlia Ukrainy cherez vtorhnennia RF perevyschuiut \$500 mlrd* [Losses for Ukraine due to the Russian invasion exceed \$ 500 billion], *Informatsiine ahentstvo «Interfaks-Ukraina» - Interfax-Ukraine News Agency*, Retrieved from <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/814088.html> [in Ukrainian].
3. *Ukraine: Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument and Cancellation of Stand-by Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine* [Ukraine: Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument and Cancellation of Stand-by Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. International Monetary Fund], *International Monetary Fund – International Monetary Fund*, Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/10/Ukraine-Request-for-Purchase-under-the-Rapid-Financing-Instrument-and-Cancellation-of-Stand-514148> [in Ukrainian].
4. Dlyhach, A. *Stan ukrainskoho biznesu. Dopys 1* [The state of Ukrainian business. Post 1], *Facebook*, Retrieved from <https://www.facebook.com/dligach/posts/5203182876379359> [in Ukrainian].

5. Zahalna suma priamykh zadokumentovanykh zbytkiv infrastruktury stanovyt bilshe \$94 mlrd. Zahalni vtraty ekonomiky, ponesenii v khodi viiny, skladaiut \$564-600 mlrd [The total amount of direct documented infrastructure damage is more than \$ 94 billion. The total economic losses suffered during the war are \$ 564-600 billion], *KSE Institute*, Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/04/6/685311/> [in Ukrainian].

6. Shchomisiachnyi makroekonomichnyi ta monetarnyi ohliad (traven 2022 roku) [Monthly macroeconomic and monetary review (May 2022)], *Natsionalnyi bank Ukrainy - National Bank of Ukraine*, Retrieved from https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/MM_2022-05.pdf?v=4 [in Ukrainian].

7. Durman, M.O. (2019), Stratehiia rehuliatornoii polityky yak odyin z instrumentiv realizatsii stratehii rozvytku administratyvno-terytorialnoi odynytsi [Strategy of regulatory policy as one of the tools for implementing the strategy of development of administrative-territorial unit], *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia: zb. nauk. pr. / Nats. un-t tsyv. zakhystu Ukrainy - Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration: Coll. Science. etc. / Nat. un-t civ. protection of Ukraine* [in Ukrainian].

8. Durman, M.O. (2021), Priami ta nepriami rehuliatorni vplyvy v mezhakh derzhavnoi rehuliatornoii polityky [Direct and indirect regulatory influences within the state regulatory policy], *Pravo ta derzhavne upravlinnia : zbirnyk naukovykh prats - Law and public administration: a collection of scientific works*, Vol. 1: 209-216, Retrieved from http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/33.pdf [in Ukrainian].

9. Tolubiak, V.S. (2018), Yednist derzhavnoho rehuliuвання i stratehichnoho upravlinnia: aspekt staloho rozvytku rehioniv [Unity of state regulation and strategic management: aspect of sustainable development of regions], *Investytsii: praktyka ta dosvid - Investments: practice and experience*, Vol. 10: 83–87 [in Ukrainian].

10. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo dii norm na period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 № 2120-IX [On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Other Legislative Acts of Ukraine Concerning the Effect of Norms for the Period of Martial Law: Law of Ukraine of March 15, 2022 № 2120-IX], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text> [in Ukrainian].

11. Pro zakhyst interesiv subiektiv podannia zvitnosti ta inshykh dokumentiv u period dii voiennoho stanu abo stanu viiny: Zakon Ukrainy vid 03 bereznia 2022 r. № 2115-IX [On the protection of the interests of the subjects of reporting and other documents during martial law or state of war: Law of Ukraine of March 3, 2022 № 2115-IX], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text> [in Ukrainian].

12. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo osoblyvostei opodatkuvannia ta podannia zvitnosti u period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 03 bereznia 2022 r. № 2118-IX [On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Other Legislative Acts of Ukraine Concerning the Peculiarities of Taxation and Reporting during Martial Law: Law of Ukraine of March 3, 2022 № 2118-IX], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n5> [in Ukrainian].

13. Instrumenty podatkovoi pidtrymky biznesu u voiennyi chas. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen Ukrainy [Tools for tax support of business in wartime. National Institute for Strategic Studies of Ukraine], Retrieved from <https://niss.gov.ua/news/novyny-nisd/instrumenty-podatkovoyi-pidtrymky-biznesu-u-voyennyi-chas> [in Ukrainian].

14. Stein, J. & Romm, T. (2022), Ukraine asks U.S. for \$2 billion per month in emergency economic aid. The Washington Post. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2022/04/25/ukraine-finance-minister-aid/> [in English].

15.Slobozhan, O. Mistsevi biudzhety cherez podatkovy pilhy na chas viiny vtratyly 50-60 mlrd hrn [Local budgets lost UAH 50-60 billion due to tax benefits during the war], *Asotsiatsiia mist Ukrainy - Association of Ukrainian Cities*, Retrieved from <https://www.auc.org.ua/novyna/miscevi-byudzhety-cherez-podatkovy-pilgy-na-chas-viyny-vtratyly-50-60-mlrd-grn-vykonavchyy> [in Ukrainian].

Подано до редакції 29.09.2022 р.

Прийнято до друку 12.10.2022 р.

УДК 321.001.

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-163-174>

Карпа М.І.,

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

ORCID ID: 0000-0001-8141-4894

Акімов О.О.,

доктор наук з державного управління, доцент, Заслужений економіст України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

ORCID ID: 0000-0002-1938-0459

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ СКЛАДОВИХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІДУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ ПРАКТИЦІ

Анотація. Передумова дослідження полягає у структуруванні поняття «публічна служба», узагальненні існуючих тенденцій розвитку окремих складових публічної служби та визначенні місця державної служби у становлення та організації публічної служби в Україні. Узагальнення основних тенденцій розвитку складових публічної служби України та деяких зарубіжних країн на теоретичному рівні дозволить більш системно розглянути дане явище. Дослідження публічної служби та вироблення її концепції в умовах політичної кризи, постійних трансформацій державних інституцій, перерозподілі влади потребує системного підходу, використання потужної методологічної бази,

врахування міждисциплінарного принципу. Стаття присвячена узагальненню різних підходів до нових тенденцій розвитку окремих складових публічної служби та місця державної служби у її становленні та організації в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, складові публічної служби, цивільна служба, муніципальна служба.

Карпа М.І.,

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

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF CERTAIN COMPONENTS OF PUBLIC SERVICE: EXPERIENCE IN DOMESTIC AND FOREIGN PRACTICE

Abstract. The precondition of the research is to structure the concept of «public service», to generalize the existing trends in the development of certain components of public service and to determine the place of civil service in the formation and organization of public service in Ukraine. Generalization of the main trends in the development of public service components of Ukraine and some foreign countries at the theoretical level will allow a more systematic consideration of this phenomenon. Research of public service and development of its concept in the conditions of political crisis, constant transformations of state institutions, redistribution of power requires a systematic approach, use

of a strong methodological base, taking into account the interdisciplinary principle. The article is devoted to the generalization of different approaches to new trends in the development of certain components of public service and the place of civil service in its formation and organization in Ukraine. Foreign experience is considered.

Key words: public service, civil service, components of public service, civil service, municipal service.

Постановка проблеми. На сьогодні державна діяльність охоплює різноманітні сфери суспільного життя. До неї відноситься військова служба, служба в митних та податкових органах, в органах внутрішніх справ, сервісних службах та ін. Існує безліч думок щодо поділу влади та служб за функціями, що вони виконують, за статусом, за підпорядкуванням та ін. Будь-яке реформування (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, територіально-адміністративного поділу, організації публічної служби та ін.) потребує ретельного аналізу, формування нової термінології, зміни правового регулювання. А для цього слід сформувати чітку структуру інституцій, визначити їх статус, джерела фінансування тощо. Регулювання суспільних інтересів у державі відноситься до функцій державних службовців. Та основні положення і призначення державної служби в багатьох країнах трактуються в законодавстві по-різному. В Україні вчені все частіше використовують у теоретичних розробках поняття „суспільний”, „публічний” та розширяють поняття суспільної служби, включаючи в неї цивільну службу, державну, муніципальну, спеціалізовану. Визначено також про чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня у контексті адміністративно-територіальної реформи з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань. Отже, питання розподілу влади, її нових форм потребує теоретико-

методологічного обґрунтування, розробки нових форм та моделей, вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування владно-управлінських тенденцій у суспільстві. Актуальним сьогодні є питання теоретико-методологічного переосмислення деяких напрямків владно-управлінських відносин. Зокрема, виникає необхідність визначення місця публічної влади у побудові нових взаємовідносин між суспільством та владою, що дозволить чітко формувати публічну адміністрацію та інші її складові, які реформують, так і не сформувавши. Також введення нових понять приводить до виникнення методологічних проблем, термінологічної плутанини, дублювання чи нашарування функцій та відповідальності окремих елементів, що створює конфлікт інтересів, наслідком чого є пошук нових механізмів інституційного та процедурного врегулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До дослідження проблематики становлення та організації публічної політики зверталось чимало вітчизняних та зарубіжних вчених та практиків. Запропонували власні підходи до вивчення окремих питань публічної служби, її становленню та розвитку в Україні В. Авер'янов, В. Малиновський, І. Козюра, І. Грицяк, Н. Нижник, О. Лазор, Е. Афонін, О. Оболенський, Г. Ситник, С. Вировий, О. Мельник, які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до принципів громадянського суспільства, враховуючи світовий досвід та сучасну практику.

Метою статті є узагальнення основних наукових підходів та досвіду організації публічної служби у вітчизняній та зарубіжній практиці. Об'єктом дослідження виступає публічна служба як діяльність суб'єктів публічної політики. Предметом дослідження є становлення та функціонування основних складових публічної служби в Україні та у практиці деяких країн. Основними завданнями статті є: визначення місця державної служби у становленні публічної служби; визначення основних складових сфери публічної служби; узагальнення деяких підходів щодо

публічної служби та її складових; вивчення зарубіжного досвіду організації публічної служби.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні існує безліч підходів, аргументів, тенденцій у вивченні становлення публічної служби, її складових, функцій та ін. Серед основних невирішених питань організації та функціонування публічної служби можна виділити: відсутність чіткого уявлення про функції публічної служби (її складових); дублювання функцій між різними видами служб. На теоретичному рівні не сформована методологічна основа для побудови чіткої структури влади та служби в державі; не визначений понятійно-категорійний апарат для обслуговування владно-управлінських відносин; відсутнє нормативно-правове врегулювання концепції служби у державі.

Враховуючи останні тенденції розвитку відносин влади і суспільства, можна виокремити основні складові публічної служби: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та інші. Відповідно поділ на такі види передбачає перелік інституцій, що входять до них, визначення комунікаційних взаємозв'язків, статусу та правового регулювання діяльності.

В. Авер'янов узагальнив вітчизняну традицію трактування державної служби та виокремив найширше за обсягом поняття „служба у державі”, яка включає службу у всіх державних органах та службу в державних організаціях (у тому числі державних підприємствах та установах) [1]. Тобто первинна ознака державної служби – реалізація повноважень держави, здійснення державної влади – або не належатиме цим структурам, або слід змінювати їх статус та наділяти їх таким правом, що суперечитиме низці правовим нормам, які виписані у діючому законодавстві. Виникає необхідність аналізу та нового трактування адміністративних посад, до яких відносяться посади служб охорони здоров'я, культури, рятувальних служб, комунальних служб та ін. Адміністративною також вважається діяльність, пов'язана із службою в

органах виконавчої влади, їх апараті, яку проходять державні службовці. Керуючись іншим підходом, сучасну службу поділяють на два основні типи: державну та громадську. У даному випадку державна включає цивільну та військову служби, а громадська – усі інші сфери, що не входять у державну (муніципальна служба, служба в державних установах, недержавних організаціях, громадських структурах, приватних підприємствах тощо).

Деякі науковці розглядають державну службу у контексті поділу її на дві ланки. Зокрема висновки деяких російських вчених виокремлюють у державній службі два типи: цивільний та мілітаризований [2]. При цьому до цивільного належить служба в обласних, районних державних адміністраціях та наднаціональних організаціях Євросоюзу. До мілітаризованого типу належить військова служба, служба в митних та податкових органах, в органах внутрішніх справ, залізничних військах та гірничорятувальній службі.

Для України доцільним буде використання практики деяких європейських країн, що виокремлюють цивільну службу, до якої входять: служба у Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентіві України; в Апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради; у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів; в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади; в апараті органів прокуратури; неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ; неатестованих працівників апарату військових формувань; в апараті судів та деяких інших державних органів [1]. Певні стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу відображені в Кодексі доброї адміністрації, що затверджена Європейським Парламентом. У Польщі функціонує Уряд Цивільної служби, який постійно інформує населення про діяльність адміністрації, перелік послуг і компетенцію органів влади та працівників, можливості розвитку цивільної служби. Нагляд над

цивільною службою здійснює Прем'єр ради Міністрів. Згідно з розпорядженням Прем'єра основними завданнями цивільної служби є: контроль за відповідністю завдань Цивільної служби, поширення інформації про Цивільну службу, керування процесом управління кадрами, планування і контроль використання фінансових ресурсів, організація та контроль центральних шкіл цивільної служби, у тому числі створення плану центрального навчання [3]. У Польщі також прийнято в 2002 році Кодекс етики цивільної служби, в якому задекларовані принципи про публічне добро, інтереси громадян, нейтральності, орієнтації на професіоналізм. Існує також корпус цивільної служби, що трактує працю як публічну службу та вказує на політичну нейтральність чиновників [4].

Наступний підхід до виокремлення цивільної служби базується на розподілі її на загальну та спеціалізовану. Загальній цивільній службі притаманні традиційне здійснення державно-владних функцій, таких, як служба в органах виконавчої влади. Спеціалізована цивільна служба наділена галузевою специфікою, що базується на певній компетенції у тій чи іншій галузі. Наприклад, основними службами спеціалізованої цивільної служби можуть бути дипломатична, суддівська, рятувальна та ін. У даному контексті до службовців можна відносити ті категорії посад, що не вказані в законодавстві про державну службу, зокрема, викладацький склад державних закладів освіти, службовців державного транспорту, зв'язку, охорони здоров'я та ін. Також у такому підході доцільно розмежовувати цивільну службу та мілітаризовану, враховуючи внутрішньогалузеву компетенцію служб.

Деякі дослідники виокремлюють спеціалізовану державну службу, в яку входить мілітаризована, за виключенням служби в органах виконавчої влади, крім деяких органів виконавчої влади, повноваження яких мають специфічний характер та функції [1]. До такої служби можна віднести дипломатичну службу, службу прокурорів, службу суддів, службу в

органах внутрішніх справ, митну службу, державну виконавчу службу, податкову службу та інші спеціалізовані типи державної служби. Основною ознакою, за якою здійснюють такий поділ є виконання специфічних функцій певними державними інституціями – дипломатичних, податкових, природоохоронних, митних тощо [5]. Враховуючи досвід зарубіжних країн, варто зазначити про необхідність застосування нормативного регулювання функціонування цивільної служби в Україні. Наприклад, законодавство про публічну службу у Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів общин. У праві публічної служби Швейцарії традиційно виділяють три види публічно-правових відносин: службові правовідносини, публічно-правові та приватноправові відносини службовців. Службові правовідносини встановлюють правовий статус чиновника. Законодавство не врегульовує чітко питання надання статусу чиновника при здійсненні певної діяльності на публічній службі. Поняття чиновника визначається в ст. 1 Федерального закону про чиновників (1927 р.) таким чином, що чиновник вибирається на посаду федеральним урядом (Бундесратом), підпорядкованими йому органами або судом. Бундесрат встановлює перелік посад, що надають статус чиновника, який затверджує парламент. Кантони (адміністративні одиниці) мають Положення про службу та посадові оклади державного персоналу, в якому визначені перелік посад, що відносяться до чиновницьких. Всі інші працівники прирівнюються до службовців. Усі працівники знаходяться в публічно-правових службових відносинах. В общини працівників набирають на службу на основі публічно-правових норм, укладаючи з ними трудові договори відповідно до правил кодексу. В Швейцарії ніколи не існувало закону про чиновників, що встановлював би основи правових відносин на федеральному рівні та на рівні кантонів. Кантони передали у розпорядження общин питання встановлення публічної служби та комплектування персоналу управління. Тому у кожному кантоні діють

особливі публічно-правові норми. На сьогодні практично проходить вирівнювання службово-правового регулювання відносин на рівні федерації, кантонів та общин [5]. У Франції місцева (територіальна) служба є державною службою [6], а у Великобританії державна служба поділяється на декілька різновидів: цивільна, дипломатична, місцева, поліцейська, військова. В Україні відповідно до Кодексу адміністративного судочинства (п.15, ст.3) визначено, що «публічна служба – це професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування» [7]. Деякі дослідники схильні розглядати публічну службу як похідне поняття від публічного адміністрування (public administration). До публічної адміністрації відносять виконавчу владу, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, в тому числі установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства.

Висновки. Окреслені деякі питання у даній статті вказують на безліч невивчених та не врегульованих питань у сфері побудови відносин між владою і суспільством. Особливо гостро постають такі питання у побудові та розвитку громадянського суспільства, в якому основні завдання влади по відношенню до суспільства базуватимуться на сервісній та обслуговуючій функції. Подальше врегулювання методологічних питань зменшить непорозуміння у розподілі влади, повноважень, відповідальності, функцій між державними та суспільними інституціями, сприятиме повноцінному правовому забезпеченні даних процесів. Основними висновками є такі положення: визначено та проаналізовано у різних підходах основні складові публічної служби: державну службу, муніципальну, цивільну, спеціалізовану та ін. Вказано на основних суб'єктів (організацій) здійснення служби; зазначено про поділ служб на громадські та державні служби; визначено місце державної служби у

тенденціях розвитку публічної служби в Україні та у деяких європейських країнах. Проаналізовано підхід поділу державної служби на цивільну та мілітаризовану; визначено роль цивільної служби в організації публічної служби та зазначено про її поділ на загальну та спеціалізовану; висвітлено зарубіжний досвід організації публічної служби.

Тенденції розвитку державної служби, органів місцевого самоврядування, проведення реформ та інші політико-адміністративні течії ставлять перед вченими нові завдання, вказують на необхідність теоретичного осмислення понять, концепцій, професійного аналізу ситуації, розробки новітніх моделей для подальшого їх практичного використання у владно-управлінській сфері та житті суспільства. Основними завданнями, які слід вирішувати на теоретико-методологічному рівні, можна вважати наступні: визначити методологічну основу для побудови чіткої структури влади та служби в державі; визначити понятійно-категорійний апарат для обслуговування сфери публічної служби; здійснити нормативне врегулювання концепції служби у державі. Важливою умовою ефективності законодавчих змін є врегулювання кожного виду служби окремими законами з відповідним затвердженням повноважень та компетенції кожного виду служби держави; прийняти вимоги до усіх видів службовців, сформувати їх статус, функції, завдання, систему підготовки, відповідальності.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. №8. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php>.
2. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1995. 102 с.
3. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. URL: http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html.

4. Лахижа М.І., Червчатий І.А. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі. *Головне управління державної служби України*. URL: <http://www.guds.gov.ua/control/uk/index>.

5. Стариков Ю.Н. Публичная (государственная) служба Швейцарии. *Правоведение*. 1996. № 3 (214). С. 150-160.

6. Местная государственная служба во Франции: Организация и общий статус / Посольство Франции в Москве. М. : Изд-во Фр.орг.техн. сотрудничества, 1993. 61 с.

7. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: зб.наук.праць / наук. кер. Н.Р.Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Ч. 1;2.

REFERENCES

1. Averianov, V. (2005), Aktualni zavdannia stvorennia novoho zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini [Current challenges of creating new legislation on civil service in Ukraine], *Yurydychnyi zhurnal - Legal Journal*, Vol. 8, Retrieved from <http://www.justinian.com.ua/article.php> [in Ukrainian].

2. Bakhrakh, D. N. (1995), Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii [Civil Service in the Russian Federation], Ekaterinburg : Izd-vo UrGYuA [in Russian].

3. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. Retrieved from http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html [in Polish].

4. Lakhyzha, M.I.& Chervchatyi, I.A. Etychni zasady v diialnosti publichnoi administratsii Polshchi [Ethical principles in the activities of the public administration of Poland], *Holovne upravlinnia derzhavnoi sluzhby Ukrainy - Main Department of Civil Service of Ukraine*, Retrieved from <http://www.guds.gov.ua/control/uk/index> [in Ukrainian].

5. Starilov, Yu.N. (1996), Publichnaya (gosudarstvennaya) sluzhba Shveytsarii [Swiss Public Service], *Pravovedeniye – Jurisprudence*, Vol. 3 (214): 150-160 [in Russian].

6. Mestnaya gosudarstvennaya sluzhba vo Frantsii: Organizatsiya i obshchiy status / Posolstvo Frantsii v Moskve [Local civil service in France: Organization and general status / Embassy of France in Moscow], M. : Izd-vo Fr.org.tekhn. sotrudnichestva, 1993 [in Russian].

7. Nyzhnyk, N.R. (2000), Derzhavna vykonavcha vlada v Ukraini: formuvannia ta funktsionuvannia: zb.nauk.prats [State executive power in Ukraine: formation and functioning: collection of scientific works], K.: Vyd-vo UADU, Ch. 1;2 [in Ukrainian].

*Подано до редакції 19.10.2022 р.
Прийнято до друку 8.11.2022 р.*

УДК 343.341

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-175-190>

Пархоменко-Куцевіл О.І.,

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0758-346X>

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті обґрунтовані чотири кластери проблем формування та розвитку антикорупційних органів державної влади. По-перше, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які реалізуватимуть антикорупційну політику, обізнані у питаннях запобігання та подолання корупції, мають відповідну кваліфікацію та досвід діяльності. По-друге, відсутність досвіду діяльності та інституційної спроможності зазначених органів, оскільки це новостворені органи, вони формують свою діяльність з урахуванням досвіду європейських та світових практик, що не завжди спрацьовує. Адже, в Україні характер корупція відрізняється від корупційних проявів в інших країнах, тому слід враховувати національні особливості прояву корупції в нашій країні. По-третє, зазначені органи повільно розпочали свою діяльність, оскільки дуже довго формувався кадровий склад таких органів. Крім того, кількісний керівник склад та система управління Національного агентства з питань запобігання корупції двічі змінювалась. Разом з тим, ефективність діяльності даного органу державної влади поки

що відсутня. По-четверте, відсутня взаємодія зазначених органів, яка повинна бути врегульована у чинних нормативно-правових документах, разом з тим, антикорупційні інституції дублюють діяльність один одного, це стосується складання адміністративних протоколів, здійснення нагляду за дотримання законодавства у частині заповнення декларацій, а також конфлікту інтересів тощо.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, антикорупційні органи державної влади, система антикорупційних заходів, запобігання корупції, протидія корупції.

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

MODERN PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF ANTI-CORRUPTION BODIES OF GOVERNMENT

Abstract. The article substantiates four clusters of problems of formation and development of anti-corruption public authorities. First, there is a lack of specially trained specialists who will implement anti-corruption policy, are familiar with the issues of preventing and overcoming corruption, have appropriate qualifications and experience. Secondly, the lack of experience and institutional capacity of these bodies, as they are newly created bodies, they form their activities based on the experience of European and world practices, which does not always work. After all, in Ukraine the nature of corruption differs from corruption manifestations in other countries, therefore it is necessary to consider national features of manifestation of corruption in our country. Thirdly, these bodies started their activity slowly, as the staff of such bodies was formed for a very long time. In addition, the composition and

management system of the National Agency for the Prevention of Corruption have changed twice. However, the effectiveness of this public authority is still lacking. Fourth, there is no interaction between these bodies, which should be regulated in the current legal documents, however, anti-corruption institutions duplicate each other's activities, this applies to the preparation of administrative protocols, monitoring compliance with the law in filling out declarations, as well as conflict interests, etc.

In order to form a common framework for preventing and combating corruption, it is planned to exchange information bases within the competence of the National Anti-Corruption Bureau, the National Agency for Prevention of Corruption, the National Agency of Ukraine for Detection, Investigation and Management of Corruption and Other Crimes Assets. In addition, strengthen cooperation between the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and other anti-corruption bodies to form databases of persons who have committed corruption or corruption-related offenses.

Key words: corruption, anti-corruption policy, anti-corruption public authorities, system of anti-corruption measures, prevention of corruption, anti-corruption.

Постановка проблеми. Головною умовою реалізацію ефективної державної антикорупційної політики в Україні є професіоналізм працівників та відповідних органів влади, які реалізують цю політику, а також формування якісної та продуктивної комунікації антикорупційних органів державної влади. Саме професіоналізм та якість кадрового капіталу – є основами запобігання та протидії корупції в Україні.

Слід зазначити, що в Україні одна з найпотужніших нормативно-правових баз в частині запобігання та протидії корупції, а також найпотужніший потенціал антикорупційних органів державної влади. Разом з тим, державна антикорупційна політика є неефективною, рівень корупції в країні залишається занадто високим, крім того, громадяни України не довіряють антикорупційним органам державної влади, і в

загалі державних органам влади, вважаючи їх основним джерелом корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку антикорупційних органів державної влади аналізують вчені в різних галузях науки, у тому числі правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці 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. Маркеева, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С. Петрашко, С. Сergyоїн, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, М. Ярошенко, І. Яцків та ін.

Разом з тим, відсутні системні дослідження проблеми формування та розвитку антикорупційних органів державної влади.

Метою статті є системний аналіз проблеми формування та розвитку антикорупційних органів державної влади.

Виклад матеріалу. В Україні антикорупційні органи державної влади почали розвиватися після 2015 року, коли було прийнята нова редакція Закону України «Про запобігання корупції». На сьогодні в Україні запроваджено діяльність наступних антикорупційних органів державної влади: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ); Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК); Державне бюро розслідувань (ДБР); Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА); Вищий Антикорупційний суд України (ВАКС); Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП).

Як зазначають фахівці ОЕСР, огляд діяльності спеціалізованих антикорупційних органів показує більше невдалих, ніж успішних прикладів. Узагальнення такого негативного досвіду вказує на сім причин невдач у діяльності антикорупційних інституцій, зокрема:

- 1) політичні чинники – відсутність реальної політичної волі;
- 2) економічні чинники – зарегульованість економіки, непрозорість податкової системи, недофінансування;
- 3) недоліки державного управління – розбалансованість системи державного управління;
- 4) недоліки правової системи – слабка судова система, недостатньо виписаний у законодавстві правовий статус антикорупційного органу;
- 5) помилки організаційної структури – калькування структури без урахування місцевої специфіки, порушення балансу між превентивною, правоохоронною, просвітницькою та аналітичною функціями;
- 6) невідповідність реальних результатів діяльності прогнозованим та очікуваним, що створює викривлену картину антикорупції;
- 7) низька суспільна довіра – лише професіоналізм, відкритість та взаємодія з інститутами громадянського суспільства може забезпечити високий рівень суспільної довіри, а відтак запобігти надмірному політичному тиску [1].

Утворюючи новий антикорупційний орган, потрібно врахувати потенційні ризики, пов'язані з його створенням. Адже недостатнє вивчення як провідного досвіду зарубіжних країн, так і українських реальних умов функціонування майбутньої інституції, може призвести до створення ще одного бюрократичного органу, який тільки ускладнить і без того переобтяжену бюрократичну машину. Окрім того, створення нового органу може призвести до конфлікту юрисдикцій, особливо, коли відповідне законодавство приймається у стислі терміни без достатнього юридико-технічного та системно юридичного опрацювання, зайвого дублювання функцій тощо. Зрештою, новий правоохоронний орган може перетворитися на інструмент політичної розправи, зокрема у випадку активного ретроспективного розслідування корупції [2].

Вивчення основних положень наукових публікацій дозволяє зробити наступні узагальнення, що стосуються безпосередньо суб'єктів формування й реалізації антикорупційної політики:

- по-перше, конвенційними документами ООН, РЄ передбачено створення органу або органів, що запобігають корупції; органу, органів або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів;
- по-друге, формування й реалізація антикорупційної політики є однією з головних функцій таких інституцій;
- по-третє, важливими чинниками забезпечення ефективного функціонування таких органів є їхня незалежність, високий професіоналізм співробітників, належне правове врегулювання їхніх повноважень і діяльності, достатнє фінансове, матеріальне, технічне й інформаційне забезпечення заходів, що повинні ними реалізовуватися; підтримка громадськості та мас-медіа;
- по-четверте, серед антикорупційних інституцій виділяють: багатоцільові органи, служби в структурі правоохоронних органів, у тому числі й спеціалізовані прокурорські, органи із запобігання корупції, розроблення політики та координування дій [3].

Отже, можна констатувати, що науковцями та експертами проведено значну роботу щодо аналізу державних структур, на які покладаються обов'язки щодо реалізації антикорупційної політики; вироблено основні підходи щодо визначення потреби у їх створенні; системі підпорядкування, підзвітності і підконтрольності; обсягу повноважень та порядку їх реалізації тощо.

Розгляд правового статусу антикорупційних інституцій країн – членів ЄС дозволяє зробити висновок про існування ряду підходів щодо побудови моделі інституалізації суб'єктів реалізації антикорупційної політики. В основу першої – централізованої – покладено принцип концентрації основних повноважень щодо реалізації державної антикорупційної політики в одному органі, як правило, не правоохоронному. Друга модель – децентралізована – передбачає розподіл таких повноважень серед правоохоронних та інших державних органів [3].

Прикладом впровадження централізованої моделі є створення спеціалізованих антикорупційних інституцій з питань антикорупційної політики у: Вірменії – Антикорупційна рада, Латвії – Бюро з попередження і боротьби з корупцією (KNAV), Киргизстані – Національна агенція з попередження корупції та Національна рада по боротьбі з корупції, Молдові – Координаційна Рада з питань боротьби з корупцією, Чорногорії – Управління антикорупційних ініціатив, Російській Федерації – Національна антикорупційна рада, Сербії – Антикорупційний комітет, Словенії – Комісія з попередження корупції, Косово – Агенція по боротьбі з корупцією [4].

Такі структури створюються з метою реалізації загальнодержавних антикорупційних стратегій, планів, програм; втілення у життя рекомендацій міжнародних організацій та експертів; максимальної концентрації зусиль різних державних органів і громадськості у питаннях масованого наступу на корупцію у державі в цілому, та в окремих сферах суспільного життя; посилення контролю за виконанням антикорупційних програм, підтримання міжнародного співробітництва у сфері формування транснаціональних антикорупційних механізмів.

Ініціаторами їх створення можуть бути: президент, парламент, уряд. Серед позитивних аспектів діяльності таких установ є колегіальне прийняття рішень, залучення до обговорення нагальних проблем представників державних органів, органів місцевої влади, громадськості, міжнародних експертів тощо.

Реалізація повноважень щодо впровадження результатів діяльності цих органів здійснюється шляхом направлення пропозицій, доповідей, аналітичних матеріалів до президента держави, парламенту або уряду, а у разі отримання інформації про факти корупційних правопорушень – до уповноважених правоохоронних органів.

Децентралізований спосіб побудови системи інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики є більш поширеним у Європі. За такою схемою частина повноважень у цій

сфері поділяється між вищими органами державної влади (президент, парламент, уряд) та одним (декількома) державними органами, що мають правоохоронні функції.

Наприклад, можна виділити наступні антикорупційні структури, створені при: президенті (Казахстан – Комісія з попередження корупції та впровадження етики державної служби, Таджикистан – Управління по боротьбі з корупцією (Адміністрація Президента); парламенті (Болгарія – Антикорупційний Комітет Парламенту, Латвія – Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень, Литва – Антикорупційна комісія Парламенту, Македонія – Державна комісія запобігання корупції, Чорногорія – Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень); уряді (Туреччина – Рада з етики державних службовців); правоохоронних органах (Чехія – Антикорупційна Комісія (МВС), Польща – Департамент державного управління (МВС)); інших державних органах (Азербайджан – Комісія по боротьбі з корупцією при Державній Раді управління державної служби, Грузія – Міністр організації реформ, Україна – Департамент (Міністерство юстиції – до липня 2013 р.), Словаччина – Департамент по боротьбі з корупцією (Міністерство юстиції), Франція – Центральна служба запобігання корупції (Міністерство юстиції), Румунія – Директорат є Прокурорської служби при Вищому касаційному суді); міжвідомчих органах (Албанія – антикорупційна комісія і антикорупційна моніторингова група; Боснія і Герцеговина – Робоча група по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю) [4].

Ця форма організації дозволяє оперативніше реагувати на інформацію щодо фактів корупційних діянь, оскільки посадові особи і органи, що входять до складу таких інституцій, наділені правом вживати заходи припинення корупційної поведінки, забезпечувати притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, здійснювати координацію антикорупційної діяльності.

Серед основних завдань цих органів виокремлюють наступні: розроблення і координація виконання програм (планів, стратегій) боротьби проти корупції, оцінка їх результативності; узагальнення результатів розгляду скарг, розслідувань, заяв, практики запобігання корупції і правопорушень, виявлених державними органами і направлення пропозицій щодо розроблення методології превентивних заходів з боротьби проти корупції в публічних органах влади національного і регіонального рівнів та в приватному секторі; аналіз чинного законодавства, підготовка пропозицій щодо змін до законів та розроблення проєктів нових законів та підзаконних актів; контроль за виконанням антикорупційного законодавства; просвітницька робота серед населення щодо прав осіб та етики, поширення інформації про тенденції та виявлені правопорушення у сфері корупції, проведення опитувань і аналізу суспільної думки; розроблення і координація програм міжнародної допомоги, координація міжнародної співпраці і аналіз досвіду інших країн; взаємодія із регіональними і міжнародними організаціями, що запобігають корупції, в тому числі й прийняття до виконання у встановленому порядку їх рекомендацій; надання правової підтримки жертв корупції, в тому числі й запровадження телефонних гарячих ліній, тренінгових центрів; проведення наукових досліджень у сфері протидії корупції; формування антикорупційної культури та атмосфери нетерпимості до корупції та її проявів; розроблення етичних стандартів та модельних кодексів поведінки для публічних осіб; визначення найбільш корупціогенних галузей публічної та приватної сфер [3].

На сьогодні в Україні стрімко та хаотично розвиваються новостворені антикорупційні органи державної влади.

У 2015 році, коли Президент України своїм Указом № 218/2015 призначив Ситника А. Директором Національного антикорупційного бюро України (Указ Президента від 16 квітня 2015 р. № 218), розпочинається становлення та розвиток зазначеної інституції [6].

22 вересня 2015 року Наказом Генерального прокурора України в структурі Генеральної прокуратури України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Законом України «Про запобігання корупції» запроваджено діяльність одного з ключових антикорупційних органів – Національного агентства з питань запобігання корупції, який був започаткований у 2016 році.

07.12.2016 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 924-р (розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 р. № 924-р) був призначений Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів і з цього часу розпочалося становлення зазначеного вище органу державної влади [7].

Таким чином, протягом 2015-2016 роки були утворені основні антикорупційні інституції.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Водночас, у зазначеному законі не враховані інші органи, які займаються формуванням та реалізацією антикорупційної політики. Так, на даний момент також створені та діють Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, сформований кадровий склад Вищого Антикорупційного суду та Державне бюро розслідувань.

На основі аналізу літератури можливе виділення певної матричної моделі протидії корупції, що динамічна і тяжіє до певної універсальності, незалежно від типу правової сім'ї, форми держави, наявної (попередньої) на певний час моделі антикорупційної політики в державі. При цьому першоосновою такої моделі є інституціональний підхід, згідно з яким

домінує визначення доцільності створення спеціалізованого органа у (структури) з питань протидії корупції. Загалом, наявність спеціалізованих органів боротьби проти корупції сама по собі не є запорукою зменшення корупції. Проте раціональний розподіл функцій виявлення, моніторингу, припинення та покарання за корупційні правопорушення мають бути формалізовані в інституціональному вигляді (рис. 1) [8].



Рис. 1. Основні характеристики спеціалізованих установ з боротьби проти корупції відповідно до міжнародних стандартів і практики [8].

Доцільно зазначити, що рівні реалізації національної антикорупційної політики включають три інтегрованих блоки в системі публічного управління. До першого блоку належить діяльність органів публічного управління загального спрямування (загальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), в межах яких антикорупційна політика є одним із багатьох і, водночас, не основним напрямом діяльності на загальнодержавному та регіональному рівнях. Другий блок включає органи публічного

управління спеціальної компетенції – система правоохоронних органів, у межах діяльності яких реалізація національна антикорупційна політика є однією із основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівня діяльності не впливає на суть публічно-управлінських рішень. До третього блоку належить діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації і фактично можемо констатувати виключну роль загальнодержавних органів (НАЗК, НАБУ, САП) [6].

Таким чином можна виокремити наступні органи державної влади, що формують та реалізують антикорупційну політику, зокрема:

- 1) органи прокуратури, в тому числі Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП);
- 2) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ);
- 3) Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК);
- 4) Державне бюро розслідувань (ДБР);
- 5) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА);
- 6) Вищий Антикорупційний суд (ВАС).

Водночас, слід констатувати, що в Україні хоч і створені антикорупційні органи, однак діяльності цих органів неефективна, відсутність реальних результатів діяльності, скоординованих дій у реалізації основних антикорупційних заходів, що, в свою чергу, формує негативне відношення громадськості до таких новостворених інституцій. Це пов'язано з багатьма факторами, зокрема, по-перше, відсутність спеціально підготовлених фахівців, які реалізуватимуть антикорупційну політику, обізнані у питаннях запобігання та подолання корупції, мають відповідну кваліфікацію та досвід діяльності. По-друге, відсутність

досвіду діяльності та інституційної спроможності зазначених органів, оскільки це новостворені органи, вони формують свою діяльність з урахуванням досвіду європейських та світових практик, що не завжди спрацьовує. Адже, в Україні характер корупція відрізняється від корупційних проявів в інших країнах, тому слід враховувати національні особливості прояву корупції в нашій країні. По-третє, зазначені органи повільно розпочали свою діяльність, оскільки дуже довго формувалася кадровий склад таких органів. Крім того, кількісний керівник склад та система управління Національного агентства з питань запобігання корупції двічі змінювалась. Разом з тим, ефективність діяльності даного органу державної влади поки що відсутня. По-четверте, відсутня взаємодія зазначених органів, яка повинна бути врегульована у чинних нормативно-правових документах, разом з тим, антикорупційні інституції дублюють діяльність один одного, це стосується складання адміністративних протоколів, здійснення нагляду за дотримання законодавства у частині заповнення декларацій, а також конфлікту інтересів тощо.

Висновки. З метою формування єдиних засад запобігання та протидії корупції передбачається здійснювати обмін інформаційними базами в межах компетенції органів Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Крім того, посилення співпраці між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою та іншими антикорупційними органами для формування баз даних осіб, які вчинили корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби

проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>

2. Новіков О.В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 55.

3. Заброда Д.Г., Кашкаров О.О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форму права*. 2013. № 4. С. 122-123. URL: nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index_2013_4_23.pdf.

4. План дій Ради Європи для України 2008-2011 рр. : Директорат стратегічного планування Ради Європи 25 червня 2008 р. К., 2008. 28 с.

5. Серьогін С.С. Антикорупційна державна політика: міжнародний досвід URL: http://Portal/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_46.pdf.

6. Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України: Указ Президента від 16 квітня 2015 р. № 218. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2182015-18865>.

7. Про призначення Янчука А.В. Головою Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 р. № 924-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249571426>

8. Новак А. Формування та реалізація національної антикорупційної політик на загальнодержавному та регіональному рівнях. *Демократичне врядування: Науковий вісник*. 2017. Вип. 18/19. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf.

REFERENCES

1. Spetsializovani instytutsii z borotby proty koruptsii: ohliad modelei / Orhanizatsiia ekonomichnoho spivrobitnytstva i rozvytku; Merezha borotby proty koruptsii dlia krain Skhidnoi Yevropy i Tsentralnoi Azii [Specialized

institutions for combating corruption: a review of models / Organization of economic cooperation and development; Anti-corruption network for Eastern Europe and Central Asia]. Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> [in Ukrainian].

2. Novikov O.V (2015). Svitovyi dosvid funktsionuvannia spetsializovanykh antykoruptsiinykh orhaniv [World experience in the functioning of specialized anti-corruption bodies]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia - . Efficiency of public administration*, (43): 55. [in Ukrainian].

3. Zbroda D.H. & Kashkarov O.O. (2013). Osnovni modeli derzhavnykh instytuttsii, vidpovidalnykh za realizatsiiu derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky [Basic models of state institutions responsible for the implementation of state anti-corruption policy]. *Formu prava - Form of law*, (4): 122-123. Retrieved from nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_23.pdf [in Ukrainian].

4. Plan dii Rady Yevropy dlia Ukrainy 2008–2011 rr. : Dyrektorat stratehichnoho planuvannia Rady Yevropy 25 chervnia 2008 [Council of Europe Action Plan for Ukraine 2008–2011: Strategic Planning Directorate of the Council of Europe June 25, 2008]: 28 [in Ukrainian].

5. Serohin S.S. (2009) Antykoruptsiina derzhavna polityka: mizhnarodnyi dosvid [Anti-corruption public policy: international experience] Retrieved from http://Portal/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_46.pdf [in Ukrainian].

6. Pro pryznachennia A. Sytnyka Dyrektorom Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy: Ukaz Prezydenta vid 16 kvitnia 2015 № 218 [On the appointment of A. Sytnyk as the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Presidential Decree of April 16, 2015 № 218]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/2182015-18865>. [in Ukrainian].

7. Pro pryznachennia Yanchuka A.V. Holovoioiu Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan vyivlennia, rozshuku ta upravlinnia aktyvamy, oderzhanymy vid koruptsiinykh ta inshykh zlochyniv : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv

Ukrainy vid 07.12.2016 № 924-r [On the appointment of Yanchuk AV as the Chairman of the National Agency of Ukraine for Detection, Investigation and Management of Assets Obtained from Corruption and Other Crimes: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 7, 2016 № 924-r]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249571426> [in Ukrainian].

8. Novak A. (2017) Formuvannia ta realizatsiia natsionalnoi antykoruptsiinoi polityk na zahalnodержавnomu ta rehionalnomu rivniakh [Formation and implementation of national anti-corruption policies at the national and regional levels] *Demokratychnе vriaduvannia :Naukovyi visnyk - Democratic governance: Scientific Bulletin*, (18/19) Retrieved from http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/fail/Novak.pdf [in Ukrainian].

*Подано до редакції 18.10.2022 р.
Прийнято до друку 11.11.2022 р.*

УДК 351

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-191-214>

Стельмах А.В.,

кандидат наук з державного управління, викладач кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3721-5593>

СУЧАСНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЛОБІЗМУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Анотація. У статті проаналізований досвід функціонування інституту лобізму в Європейських країнах. Обґрунтовано, що лобіювання слід визначати як процес дії зацікавлених осіб з подолання законодавчих, адміністративних, правозастосовних бар'єрів або суспільного інтересу з того чи іншого питання з метою реалізації своїх власних інтересів через вплив на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадових осіб для досягнення бажаного результату. Зазначено, що у Великобританії: по-перше, чітко окреслені вимоги до етичної поведінки державних службовців та членів Парламенту; по-друге, встановлені обмеження щодо членів Парламенту та державних службовців в комунікаціях з групами впливу; по-третє, зарегламентований докладний реєстр фінансових інтересів членів парламенту, який містить докладні відомості про всі договори, укладені з консультантами, представників юридичних фірм і лобістських організацій; по-четверте, існує Реєстр міжпартійних груп; по-п'яте, ведеться список інтересів журналістів, в якому журналіст, що має доступ до Парламенту, зобов'язаний вказати всі фінансові надходження, що перевищують 575 фунтів стерлінгів на рік, за діяльність, пов'язану з його перебуванням у парламенті. Таким чином, у Великобританії врегульоване питання розвитку інституту лобізму.

Проведений аналіз досвіду розвитку інституту лобізму в Австрії дає підстави зазначити, що, по-перше, лобістська діяльність врегульована у формі соціального партнерства; по-друге, існує реєстр лобістів, який формує Міністерство юстиції; по-третє, реєстр є у відкритому доступі; по-четверте, лобісти повинні дотримуватися кодексу поведінки лобістів.

Недоліками французького підходу є заборона лобіювання в органах законодавчої влади і виникнення проблем, пов'язаних з формуванням Соціально-економічної ради, забезпечення рівномірного представництва різних професійних груп. Однак існуючі обмеження не заважають спеціально створеним організаціям виступати посередниками для просування різних інтересів в органах державної влади.

Виокремлено чотири основні функції лобістів у ЄС: сервісна функція, тобто надання конкретних (і часто ексклюзивних) послуг для своїх членів (наприклад, збір інформації); функція лобіювання, а саме вплив на процес прийняття рішень із боку (наприклад, зустрічі з посадовими особами або участь у громадських слуханнях); вплив на прийняття рішення, а саме спроби вплинути на рішення зсередини (наприклад, безпосередня участь у процесі прийняття рішень експертних комісій під час вибору проєктів робіт і пропозицій); функція реалізації, тобто участь у реалізації політики (наприклад, захоплення управлінських функцій у програмі реалізації).

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

MODERN PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF LOBBYING IN EUROPEAN COUNTRIES

Abstract. The article analyzes the experience of the institute of lobbying in European countries. The author argues that lobbying should be defined as the process of action of stakeholders to overcome legislative, administrative, law enforcement barriers or public interest in a particular issue in order to realize their own interests through influence on public authorities, local governments, officials for achieving the desired result. It is noted that in the UK: first, the requirements for ethical conduct of civil servants and members of Parliament are clearly defined; secondly, restrictions have been imposed on members of parliament and civil servants in communicating with influence groups; thirdly, a detailed register of the financial interests of members of parliament is regulated, which contains detailed information on all agreements concluded with consultants, representatives of law firms and lobbying organizations; fourth, there is the Register of Interparty Groups; fifthly, a list of journalists' interests is maintained, in which a journalist with access to Parliament is required to indicate all financial income in excess of £ 575 per year for activities related to his / her stay in Parliament. Thus, the issue of lobbying has been settled in the United Kingdom.

The analysis of the experience of the development of the institute of lobbying in Austria gives grounds to note that, firstly, lobbying is regulated in the form of social partnership; secondly, there is a register of lobbyists formed by the Ministry of Justice; Thirdly. the register is publicly available; fourth, lobbyists must adhere to a code of conduct for lobbyists.

The shortcomings of the French approach are the prohibition of lobbying in the legislature and the emergence of problems related to the formation of the Socio-Economic Council, ensuring equal representation of different professional groups. However, the existing restrictions do not prevent specially created organizations to act as intermediaries to promote different interests in public authorities.

The author singles out four main functions of lobbyists in the EU: the service function, ie the provision of specific (and often exclusive) services to its members (eg information gathering); lobbying function, namely influencing external decision-making (for example, meetings with officials or participation in public hearings); influence on decision-making, namely attempts to influence decisions from within (for example, direct participation in the decision-making process of expert commissions during the selection of draft works and proposals); implementation function, ie participation in the implementation of the policy (for example, the capture of management functions in the implementation program).

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

Постановка проблеми. Сучасним політичним процесам, що відбуваються в правовій системі, властива наявність будь-яких інтересів. Інтереси характеризуються багатосторонністю, процесуальністю у правовому середовищі держави. Одним із способів просування інтересів у політико-правових процесах є лобіювання. Залежно від контексту лобіювання має безліч визначень і може розумітися як право суспільства впливати на владу, як і легалізація інтересів груп тиску. При цьому лобіюванню властиво негативне сприйняття, близьке до корупції та протекціонізму.

Водночас, лобістська діяльність – це взаємодія юридичних та фізичних осіб з органами державної влади, метою якого є вплив на процес

розробки та прийняття законів, постанов, адміністративних рішень у власних інтересах чи інтересах конкретних суб'єктів.

На наш погляд, лобіювання слід визначати як процес дії зацікавлених осіб з подолання законодавчих, адміністративних, правозастосовних бар'єрів або суспільного інтересу з того чи іншого питання з метою реалізації своїх власних інтересів через вплив на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадових осіб для досягнення бажаного результату.

Незважаючи на те, що лобіювання не отримало інституціалізації у сучасній правовій системі, воно постійно розвивається.

З метою виокремлення ефективних механізмів регламентації та інституціалізації лобізму проаналізуємо міжнародних досвід.

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. Богущ, 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 Європейських країнах.

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

Виклад матеріалу. У Великобританії немає закону про лобістську діяльність. Лобістська діяльність регулюється безліччю законів та кодексів, що визначають правила взаємин держслужбовців з групами інтересів (основний документ – Civil Service Code, на основі його кожен департамент бере свій Management Code). Тим не менше, ці нормативні акти, як правило, регулюють поведінку та фінансові інтереси самих членів парламенту, а не зацікавлених груп тиску. Безпосередньо регулюванням взаємин держслужбовців та лобістів займається Комітет зі стандартів публічної сфери (Committee on Standards in Public Life), створеному в 1994 р. при прем'єр-міністрі Джону Мейджору. [1, с. 120].

Як свідчать наукові роботи вчених, що досліджують лобізм у Великобританії [2, с. 19], основна увага в розрізі правового регулювання Комітет із стандартів публічної сфери упродовж всієї своєї діяльності приділяв контролю тих, кого лобіюють, а не лобістів. Концепція регулювання лобізму у Великобританії пояснює свою позицію тим, що формування єдиного реєстру лобістів, окрім явних очевидних організаційних складнощів, сприятиме створенню іміджу «закритої» влади, відсутності вертикальної комунікації в суспільстві. Лобісти ж, на думку співробітників комітету, можуть самостійно об'єднуватися в співтовариства, створювати умови роботи і самостійно стежити за їх виконанням [3, с. 183].

Зазначимо основні вимоги, встановлені Кодексом державного службовця Великобританії: а) державні службовці повинні документувати свої контакти зі сторонніми організаціями та особами; б) державні службовці не повинні отримувати подарунки, грошові перекази тощо; в) у разі виникнення конфлікту між особистими та громадськими інтересами державний службовець повинен орієнтуватись на громадський інтерес [4, р. 5, 7].

Важливу роль у регулюванні лобістської діяльності у британському парламенті відіграє Акт про запровадження парламентського реєстру

фінансових інтересів депутатів, прийнятий у 1975 р. Реєстр містить детальні відомості про всі угоди, укладені парламентарями з консультантами та представниками лобістських фірм, відповідальним за ведення цього реєстру є парламентський уповноважений з питань стандартизації [5, с. 31].

В палаті громад і в палаті лордів Великобританії є докладний реєстр фінансових інтересів членів парламенту, який містить докладні відомості про всі договори, укладені з консультантами, представників юридичних фірм і лобістських організацій. Відповідальним за ведення цього реєстру є парламентський уповноважений з стандартизації. Крім цього в його обов'язки входить консультування членів парламенту з питань етики поведінки, роз'яснення положень Етичного кодексу членів парламенту, а також всілякі розслідування в неналежній поведінці [6].

Проведений аналіз дає підстави виокремити вимоги, які пред'являються членам Парламенту Великобританії щодо лобіювання:

а) членам Парламенту дозволяється бути зайнятими в непов'язаних з їх парламентськими посадовими обов'язками роботах. Комітет зі стандартів публічної сфери навіть заохочує таку зайнятість, так як це дозволяє ПП залишатися обізнаними з реальними проблемами суспільства;

б) принцип «no paid advocacy rule». Член Парламенту не повинен отримувати матеріальну винагороду від зацікавлених осіб за свою роботу в парламенті – голосування, парламентський запит, зняття пропозиції з обговорення, внесення законопроєкту, а також за спроби переконати своїх колег або міністрів здійснити будь-яке з перерахованих вище дій;

в) член Парламенту не може виносити на обговорення проблеми, що зачіпають декларований їм інтерес, однак може брати участь у їх обговоренні, оголосивши при цьому свою зацікавленість у цьому питанні;

г) член Парламенту може давати платні консультації;

д) у разі виникнення конфлікту між своїми особистими інтересами і громадськими інтересами Член Парламенту повинен орієнтуватися на суспільний інтерес;

є) член Парламенту повинен розкривати інформацію про отримані грошових винагороди за послуги, пов'язані з парламентською роботою, а також надавати контракти про надання цих послуг в Register of Interests [7].

Згідно із зазначеним Актом член парламенту повинен щорічно повідомляти про свої фінансові інтереси для їх внесення у відповідний реєстр, що є публічним. Так само парламентар повідомляє повну інформацію про отриману ним винагороду за послуги з консультування груп інтересів та надає до реєстру відповідні контракти. Крім того, члени парламенту, що мають фінансову зацікавленість у питаннях, які виносяться на обговорення, повинні відкрито заявити про це у виступі. Якщо питання, що розглядається, явно безпосередньо та особисто торкається парламентаря, він не має права в цьому випадку голосувати [3, с. 184-185].

Що ж до умов діяльності лобістів у Великобританії, то в країні діють чи не найбільш ліберальні умови відвідання парламенту. За рідкісним винятком зацікавленої мають доступ у палати парламенту та можуть спостерігати за повсякденною діяльністю парламентарів. Попри тривалі традиції парламентаризму, суворий державний та громадський контроль, протягом 90-х років минулого сторіччя Великобританія була свідком кількох гучних лобістських скандалів, відомих як «лобігейт» у 1998 р. та «шотландський лобігейт» у 1999 р. [8, с. 4].

Питання регулювання лобізму у Великобританії залишається в полі зору громадськості та політиків. Зокрема, у січні 2009 р. було оприлюднено черговий звіт комітету парламенту стосовно дослідження діяльності лобістів у країні. Указаний документ рекомендує на законодавчому рівні закріпити у Великобританії регулювання всього комплексу проблем, пов'язаних із лобізмом [9, с. 9].

У Великій Британії, як і в багатьох інших європейських країнах, впродовж довгого часу регулятивна система мала певні недоліки, а інституціоналізація лобістської діяльності мала обмежений характер. Наприклад, зареєструватися могли лише ті суб'єкти, що входять до трьох найбільших асоціацій. Ті, хто обрав шлях не реєструватися відповідно до пропозицій Комітету з публічних питань Великої Британії або трьох найбільших асоціацій не мали змогу до останнього часу зареєструватися взагалі. Такі суб'єкти лобістської діяльності як науково-дослідницькі інститути, юридичні та консалтингові компанії в багатьох випадках реєстрацію не здійснювали. За такої ситуації суспільству ставало дуже важко побачити та оцінити реальну картину лобістської діяльності в країні [10, с. 11].

На сьогоднішній день в міністерствах Британії діє дворічна заборона на вхід до приміщень для экс-міністрів. Найбільшою мірою нове законодавство спрямоване на обмеження для політичних партій у передвиборчий час та на запровадження обов'язкового реєстру суб'єктів лобістської діяльності. Відповідно до закону консультанти-лобісти мають бути зареєстрованими (п.12 закону) та несуть відповідальність за внесення неправдивих чи недостовірних даних. Звіти необхідно надавати один раз в квартал та необхідно зазначити ім'я особи від імені якої здійснюється лобіювання. У випадку юридичних осіб необхідно подавати назву компанії, імена директорів та партнерів, але не співробітників [11].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що у Великобританії: по-перше, чітко окреслені вимоги до етичної поведінки державних службовців та членів Парламенту; по-друге, встановлені обмеження щодо членів Парламенту та державних службовців в комунікаціях з групами впливу; по-третє, зарегламентований докладний реєстр фінансових інтересів членів парламенту, який містить докладні відомості про всі договори, укладені з консультантами, представників юридичних фірм і лобістських організацій; по-четверте, існує Реєстр міжпартійних груп;

по-п'яте, ведеться список інтересів журналістів, в якому журналіст, що має доступ до Парламенту, зобов'язаний вказати всі фінансові надходження, що перевищують 575 фунтів стерлінгів на рік, за діяльність, пов'язану з його перебуванням у парламенті. Таким чином, у Великобританії врегульоване питання розвитку інституту лобізму.

Проаналізуємо встановлення та розвиток інституту лобізму в Австрії.

Донедавна в Австрії суб'єкти лобістської діяльності та зацікавлені особи офіційно іменувалися тільки як групи соціального партнерства. Існуванню тісних взаємин з більшістю депутатів та експертних комітетів групи соціального партнерства завдячують десятиліттям тісної співпраці. Залучення груп соціального партнерства до співпраці з Федеральною Радою та Національною Радою закріплені на законодавчому рівні (Секція 40, п 1 Правил та процедур Національної Ради Австрії та секція 33, п.1 Правила та процедури Федеральної Ради Австрії) [12].

Більш того, в процесі підготовки законів має місце атестаційна процедура за участі вищезгаданих груп. Доволі прагматичною є позиція й щодо інших зацікавлених осіб, адже участь в підготовці законів на ранніх етапах можуть брати не тільки встановлені законодавством спеціальні групи, але й всі інші групи шляхом використання політичних зв'язків та звертаючись напряду до парламентарів. Наявність тісної взаємодії пов'язана з неокорпоративістською моделлю існування Австрії, яка є досить поширеною серед традиційно нейтральних та малих країн Європи. Невід'ємною частиною є Економічна палата Австрії. Загалом, соціальне партнерство є неформальним консультуванням та перемовинами між владою, приватним сектором та представниками суспільства.

Інституціоналізація лобістської діяльності у формі соціального партнерства не обмежується питаннями регулювання трудової політики та включає в себе соціальну та економічну сфери [13].

Тому соціальне партнерство вважається характерним прикладом неокорпоративізму, в якому представництво інтересів має широкий спектр дії та відзначається координованістю. Інститут соціального партнерства є дещо схожим на французьку Економічну та Соціальну Раду, хоча остання не здійснює такого впливу на прийняття рішень, який здійснює перший. Починаючи з 1 січня 2013 року в Австрії вступив в силу акт, що регулює лобістську діяльність [14], який водночас, пришвидшив процес інституціоналізації лобіювання.

Відповідно до цього акту обов'язковим є реєстрація лобістів при здійсненні їх професійної діяльності. Всі лобісти, які отримують компенсацію за здійснення лобістської діяльності щодо законодавства Австрії та адміністративних політик, як і інші суб'єкти лобістської діяльності, мають надавати про себе інформацію до спеціального реєстру. Реєстр є публічно доступним в мережі Інтернет та ведеться Міністерством юстиції Австрії. Розповсюджена інформація має включати дані щодо імені лобістів, їх клієнтів, з приводу чого конкретно було здійснено лобістську діяльність, вартість лобістського договору та інформацію щодо контактів з державними посадовцями. Також зареєстровані суб'єкти лобістської діяльності мають гарантувати дотримання кодексу поведінки лобістів. Ця інформація розповсюджується у відкритих джерелах інформації та в всесвітній мережі інтернет [15].

Станом на січень 2015 року за три роки з моменту запровадження реєстру в ньому було зареєстрована не більше 300 суб'єктів лобістської діяльності [16].

Публічними є лише категорія «лобістські компанії» та «компанії», а категорія «організації» та «групи інтересів» доступні лише частково. У той же час, за наявною статистикою в Австрії діють понад чотири тисячі суб'єктів лобістської діяльності [15, р. 31].

Сприяє процесу інституціоналізації лобістської діяльності в Австрії не тільки формування нормативно-правовою регуляторною системи, але

й потяг до саморегуляції, хоча й не такий явний як у Німеччині. Існують три організації («Austrian Public Affairs Association», «Austrian Lobbying and Public Affairs Council», «Austrian Public Relations»), що є провідними в країні. Перші дві пропонують суб'єктам лобістської діяльності власні добровільні реєстри лобістів, коли остання у 2012 році опублікувала керівництво з лобіювання [10, с. 12].

Проведений аналіз досвіду розвитку інституту лобізму в Австрії дає підстави зазначити, що, по-перше, лобістська діяльність врегульована у формі соціального партнерства; по-друге, існує реєстр лобістів, який формує Міністерство юстиції; по-третє, реєстр є у відкритому доступі; по-четверте, лобісти повинні дотримуватися кодексу поведінки лобістів.

Наступною країною, яка буде розглянуто у нашому дослідженні, це Франція.

У Франції лобістська діяльність довгий час була поза законом, оскільки вважалося, що уряд повинен відстоювати лише загальнонаціональні інтереси. Тільки з початку 1980-х років до легітимного лобіювання інтересів серед законодавців з'являється інтерес.

У 1991 році у Франції була сформована Асоціація рад по лобізму, мета якої – просування ідей легального лобіювання, його відкритості і законодавчого регулювання. На підставі Конституції 1958 у Франції також діє Соціально-економічна рада, що складається з членів професійних груп країни, який покликаний давати уряду укладення по всіх законопроектах економічного і соціального характеру [17, с. 150].

Конституційно-правові основи інституту лобіювання у Франції:

– Ст. 4 Конституції Франції, яка встановлює, що політичні партії та групи сприяють реалізації принципу загального виборчого права;

– Розділ XI Конституції Франції 1958 року, який визначає конституційний статус Економічної, соціальної та екологічної ради. Цю інституцію було створено на основі Національної Економічної Ради. Зараз

вона виконує роль своєрідного «лобістського парламенту». Члени цієї ради представляють інтереси різних верств французького суспільства, основних груп професій. За допомогою діяльності ради формується і передається уряду думка різних верств суспільства відносно удосконалення законодавства. За твердженням фахівців [18; 19], рада неформально виконуючи лобістські функції від імені усіх груп інтересів і від громадянського суспільства в цілому допомагає парламенту та уряду в питаннях визначення соціально-економічного курсу і бере на себе відповідальність їх рішення на законодавчому рівні;

- Кодекс етики лобістів закріплює корпоративні морально-етичні норми, якими лобісти повинні керуватися під час здійснення лобіювання;
- Кодекси поведінки представників інтересів у Національних Зборах і Сенаті 2009 року (*Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts*). У цих Кодексах визначено, що лобісти: повинні зареєструватися шляхом заповнення реєстраційної форми, унаслідок чого вони отримують право доступу до приміщень Національних Зборів і Сенату; зобов'язані у своїх контактах з парламентарями повідомляти про себе, організацію, в інтересах якої вони працюють та інтереси якої представляють; не повинні порушувати своїми діями режиму роботи Національних Зборів і Сенату; не мають права використовувати бланки або логотип Національних Зборів і Сенату; повинні утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на отримання інформації або Рішень палат Парламенту шахрайським шляхом; надавати точну й об'єктивну інформацію посадовим особам Національних Зборів і Сенату, яка має бути відкритою для всіх посадових осіб без будь-якої дискримінації незалежно від їхньої політичної належності; не мають права провадити у приміщеннях Національних Зборів і Сенату будь-яку рекламну діяльність [20].

Як свідчить практика, лобізм у Франції представлений різними групами інтересів, пов'язаних із підприємницькими колами, політичними

та громадськими організаціями. Можна зазначити, що у Франції поширений як політичний, так і різні види лобізму відповідно до суб'єктів представлення інтересів. Найбільш впливові представники промисловості, банківської сфери просувають вирішення власних інтересів за допомогою лобістських груп. Також бізнес-корпорації мають власних представників на різних рівнях виконавчої влади. Представники профспілок Франції за допомогою власних представників на різних рівнях державної влади також просувають власні інтереси, впливають на соціальне положення працівників.

У Франції офіційна реєстрація лобізму в парламентському реєстрі має чисельні переваги:

- офіційне визнання та підтвердження;
- доступ до офіційних документів Парламенту;
- право присутності та участі у засіданнях та слуханнях;
- постійне залучення до консультацій у ході обговорення проєктів нормативно-правових актів [20].

Першим кроком щодо спеціального законодавчого урегулювання лобіювання стали громадські слухання, які було проведено 16 січня 2008 року Комітетом Національного Зібрання з економічних питань, навколишнього середовища та регіональних питань щодо законодавчого урегулювання лобіювання у Франції. У ході їх проведення голова парламентського комітету Жан-Поль Шарі оприлюднив «Синю книгу з лобіювання у Франції» (*Livre bleu du lobbying en France*) [21].

Ця синя книга містила такі рекомендації щодо законодавчого урегулювання лобіювання у Франції:

1. Започаткувати діалог щодо лобіювання у Франції з метою належного його сприйняття громадськістю через подолання негативних конотацій, які існують серед громадськості щодо лобіювання.

2. Розробити визначення поняття «лобіювання» з можливим подальшим його використанням у законодавстві про лобіювання.

3. Підготувати Етичний кодекс правил поведінки з низкою правил, які стосуються регулювання лобіювання.

4. Створити парламентський реєстр лобістів із запровадженням низки переваг для осіб, які зареєструвалися; офіційне визнання і підтвердження; право доступу до офіційних документів Парламенту; право присутності та участі у засіданнях та слуханнях; постійне залучення до консультацій у ході обговорення проєктів нормативно-правових актів.

5. Організувати консультації з громадськістю насамперед з потенційними лобістами щодо законодавчого регулювання лобіювання.

6. Опублікувати каталог парламентарів за сферами спеціалізації. Головною метою у цьому є полегшення комунікації між лобістом і парламентарем [20].

У жовтні 2008 року 18 професійних спілок та об'єднань звернулися до Національних Зборів з пропозицією про нормативне визначення взаємодії обраних представників та лобістів. Після доволі складних дебатів щодо законодавчого урегулювання лобіювання Національні Збори під тиском ділової громадськості та інституцій Європейського Союзу 2 липня 2009 року прийняли Рішення про встановлення правил регулювання лобіювання у палаті, яке набуло чинності 1 жовтня 2009 року, та Кодекс поведінки представників інтересів (*Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts*). Слідом за Національними Зборами 7 жовтня 2009 року Рішення про встановлення правил регулювання лобіювання, яке набуло чинності з 1 січня 2010 року, та Кодекс поведінки представників інтересів у Сенаті (*Code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat*) прийняв і Сенат [20].

Основний зміст прийнятих рішень палат Парламенту Французької Республіки полягає в реєстрації лобістів шляхом заповнення ними реєстраційної форми, порядок їх доступу до приміщень палат і порядок роботи з офіційними документами.

Регламентування поведінки лобістів здійснюється прийнятими палатами Парламенту Франції Кодексами поведінки представників інтересів. У цих Кодексах визначено, що лобісти:

1) повинні зареєструватися шляхом заповнення реєстраційної форми, унаслідок чого вони отримують право доступу до приміщень Національних Зборів і Сенату;

2) зобов'язані у своїх контактах із парламентарями повідомляти про себе, організації, в інтересах якої вони працюють та інтереси які вони представляють;

3) не повинні порушувати своїми діями режиму роботи Національних Зборів і Сенату;

4) не мають права використовувати бланки або логотип Національних Зборів і Сенату;

5) повинні утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на отримання інформації або Рішень палат Парламенту шахрайським шляхом;

6) надавати точну та об'єктивну інформацію посадовим особам Національних Зборів і Сенату, яка повинна бути відкритою для всіх посадових осіб без будь-якої дискримінації незалежно від їх політичної належності;

7) не мають права здійснювати в приміщеннях Національних Зборів і Сенату будь-якої рекламної діяльності [22, с. 76-77].

Конституційно-правовими формами лобіювання є: участь суб'єктів лобіювання у роботі Соціально-економічної ради, яка, згідно з Конституцією, консультує уряд у законопроектній діяльності у формі надання йому висновків з усіх законопроектів соціально-економічного характеру; участь суб'єктів лобіювання у роботі консультативно-дорадчих установ, створених при урядових відомствах; участь суб'єктів лобіювання у роботі позапарламентських організацій [20].

Недоліками французького підходу є заборона лобіювання в органах законодавчої влади і виникнення проблем, пов'язаних з формуванням

Соціально-економічної ради, забезпечення рівномірного представництва різних професійних груп. Однак існуючі обмеження не заважають спеціально створеним організаціям виступати посередниками для просування різних інтересів в органах державної влади.

Проведений аналіз дає підстави виокремити чотири основні функції лобістів у ЄС:

- сервісна функція, тобто надання конкретних (і часто ексклюзивних) послуг для своїх членів (наприклад, збір інформації);
- функція лобіювання, а саме вплив на процес прийняття рішень із боку (наприклад, зустрічі з посадовими особами або участь у громадських слуханнях);
- вплив на прийняття рішення, а саме спроби вплинути на рішення зсередини (наприклад, безпосередня участь у процесі прийняття рішень експертних комісій під час вибору проєктів робіт і пропозицій);
- функція реалізації, тобто участь у реалізації політики (наприклад, захоплення управлінських функцій у програмі реалізації) [23].

Перші дві функції є загальними й мають більше консультативний характер, зі свого боку, дві інші функції є більш конкретними і здійснюють істотний вплив на політику ЄС. Неурядові організації також використовують IR-технології, сприяючи фінансуванню виборчих кампаній депутатів Європейського Парламенту; лобіюють інтереси національних урядів під час призначення комісарів (членів Комісії Європейських Співтовариств); організують прямі цільові візити груп інтересів в інститути ЄС для ухвалення необхідних рішень; беруть участь в урядових і міжнародних комісіях з окремих питань регулювання економіки й техніки як експерти (за їхньої участі вироблявся, наприклад, «стабілізаційний план» ЄС щодо боротьби з безробіттям і відновлення економічного зростання, без чого неможлива повна реалізація в межах

ЄС Економічного й валютного союзу); ініціюють антидемпінгові розслідування в Комісії ЄС проти «агресивного» імпорту окремих товарів з інших країн; експертна участь представників ділових кіл в офіційних делегаціях Комісії ЄС у переговорах з іншими країнами, на загальноєвропейському рівні зі статусом «соціального партнера» [24].

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в Європейському Союзі процес законодавчого регулювання лобізму є важливим та чутко визначеним, прописані та врегульовані процедури щодо етичних норм співпраці посадовців з лобістами, встановлена відповідальність за порушення чинного законодавства щодо лобістської діяльності, що надає можливість контролювати лобістів та їх діяльності, а також запобігати корупційними злочинами, які можуть бути пов'язані з лобістською діяльністю.

Список використаних джерел

1. Этика публичной политики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М. : Ин-т права и публич. политики, 2005. 190 с.
2. Чари Р., Хоган Дж., Мерфи Г. Мировая компаративистика регулирования лоббистской деятельности. М.: Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2011. 340 с.
3. Толстых П.А. Практика лоббизма в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации. М. : Канон+, 2006. 265 с.
4. Civil Service Code of 2009 [UK]. London : Civil Service Bureau, 2009, September. 210 p.
5. Колесник Р. Лобізм по-європейськи. *Нар. депутат.* 2006. Лип. С. 31-35.
6. Legislation. Control of lobbying. - Harvard Law Review, v. XLV. 1931-1932. URL: lawcrawler.findlaw.com

7. House of Lords Code of Conduct. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm>

8. Щербинин И. Британские парламентарии могут лишиться иммунитета. *Интерфакс-АиФ*. 1994. № 25 (103). С. 3-4.

9. Базілевич Д.С., Нестерович В.Ф. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу: «Лобювання в Україні: досвід, проблеми і перспективи»; [за заг. ред. В. Федоренка]. К. : СПД Москаленко О. М., 2009. 210 с.

10. Матвієнко В., Сокур С. Інституціоналізація лобістської діяльності в країнах-членах ЄС на прикладі Австрії, Великої Британії, Німеччини, Франції та Данії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2015. № 1 (43). С. 10-14.

11. Register Of All-Party Groups. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmallparty/register/contents.htm>

12. Rules of Procedure for Parliamentary Investigation Committees URL: http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/UAUS/vo_ua02.shtml.

13. Ebbinghaus B. Sozialpartnerschaft in Europa: Die Rolle der Tarifparteien in der Fruehverrentungspolitik. *Max-Planck-Institut fuer Gesellschaftsforschung*. 2003. URL: http://sofis.gesis.org/sofiswiki/Sozialstaat_und_Sozialpartnerschaft_in_Europa:_die_Rolle_der_Tarifparteien_in_der_Fr%C3%BChverrentungspolitik

14. Lobbying-und Interessenvertretungs. *Transparenz-Gesetz*. 2012. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf

15. Schickinger J. Lobbying in Austria. A theoretical and empirical examination of lobbying in Austria. URL: http://www.tiaustria.at/uploads/media/Lobbying_in_Austria_english.pdf.

16.«Lobbying» Qualitätsstandards und Verhaltenskodex. URL: <http://prva.at/wissen/arbeitskreise/abgeschlossene-arbeitskreise/62-wissen/arbeitskreise/abgeschlossene-arbeitskreise/102-lobbying>.

17.Коцан И.М. Политико-правовой анализ регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах. *Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки»*. 2011. № 4. С. 147-151.

18.Григор Г.Э. Предпринимательский лоббизм. *Сборник Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова*. 2002. № 3. С. 24–32

19.Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2006. 184 с.

20.Законодавче регулювання лобістської діяльності (досвід країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28920.pdf>

21.Лавренов Д.А. Зарубіжний досвід правового забезпечення лобізму та його адаптація до українських політичних реалій. *Політологічний вісник*. 2014. Вип. 73. С.452-469.

22.Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: [учебник] / Под ред. Б. А. Страшуна. М.: Норма, 2008. 1136 с.

23.Яковюк И.В. Лоббизм и его влияние на функционирование институционального механизма Европейского Союза. *Управление мегаполисом : науч.-теорет. и аналит. журнал*. 2012. № 6(30). С. 50–56.

24.Войнич О.М. Комунікації інститутів ЄС з лобі-групами і громадянським суспільством. *Міжнародні відносини*. 2017. № 17. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3334/3012.

REFERENCES

1. Jetika publichnoj politiki: iz opyta raboty Komiteta po standartam publichnoj sfery Velikobritanii [Public policy ethics: from the experience of the UK Public Standards Committee], M. : In-t prava i publich. politiki, 2005. 190 s. [in Russian].
2. Chari, R. & Hogan, Dzh. & Merfi, G. (2011), Mirovaja komparativistika regulirovaniya lobbistskoj dejatel'nosti [World comparative regulation of lobbying], M.: Centr po izucheniju problem vzaimodejstvija biznesa i vlasti. [in Russian]
3. Tolstyh, P. A. (2006), Praktika lobbizma v Gosudarstvennoj dume Federal'nogo sobranija Rossijskoj Federacii [The practice of lobbying in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation], M. : Kanon+. [in Russian].
4. Civil Service Code of 2009 [UK]. London : Civil Service Burea, 2009, September. 210 p. [in English].
5. Kolesnyk, R. (2006), Lobizm po-yevropeisky [Lobbying in European style], *Nar. deputat. - Nar. deputy*, Lyp.: 31-35 [in Ukrainian].
6. Legislation. Control of lobbying. - Harvard Law Review, v. XLV. 1931-1932. URL: lawcrawler.findlaw.com [in English].
7. House of Lords Code of Conduct. Retrieved from <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm> [in English].
8. Bazilevych, D. S. & Nesterovych, V. F. (2009), Informatiino-analitychni materialy do kruhloho stolu: «Lobiiuvannia v Ukraini: dosvid, problemy i perspektyvy» [Information and analytical materials for the round table: «Lobbying in Ukraine: experience, problems and prospects»]; [za zah. red. V. Fedorenka], K. : SPD Moskalenko O. M. [in Ukrainian].
9. Matviienko, V. & Sokur, S.(2015), Instytutstionalizatsiia lobistskoi diialnosti v krainakh-chlenakh YeS na prykladi Avstrii, Velykoi Brytanii, Nimechchyny, Frantsii ta Danii [Institutionalization of lobbying in EU member

states on the example of Austria, Great Britain, Germany, France and Denmark], Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka - Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, (1) (43): 10-14. [in Ukrainian].

10. Register Of All-Party Groups. Retrieved from <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmallparty/register/contents.htm> [in English].

11. Rules of Procedure for Parliamentary Investigation Committees Retrieved from http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/UAUS/vo_ua02.shtml. [in English].

12. Ebbinghaus, B. (2003), Sozialpartnerschaft in Europa: Die Rolle der Tarifparteien in der Fruehverrentungspolitik. *Max-Planck-Institut fuer Gesellschaftsforschung*. Retrieved from http://sofis.gesis.org/sofiswiki/Sozialstaat_und_Sozialpartnerschaft_in_Europa:_die_Rolle_der_Tarifparteien_in_der_Fr%C3%BChverrentungspolitik [in English].

13. Lobbying-und Interessenvertretungs. *Transparenz-Gesetz*. 2012. Retrieved from http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf [in English].

14. Schickinger J. Lobbying in Austria. A theoretical and empirical examination of lobbying in Austria. Retrieved from http://www.tiaustria.at/uploads/media/Lobbying_in_Austria_english.pdf. [in English].

15. «Lobbying» Qualitätsstandards und Verhaltenskodex, Retrieved from <http://prva.at/wissen/arbeitskreise/abgeschlossene-arbeitskreise/62-wissen/arbeitskreise/abgeschlossene-arbeitskreise/102-lobbying>. [in English].

16. Kocan, I.M. (2011), Politiko-pravovoj analiz regulirovanija lobbistskoj dejatel'nosti v zarubezhnyh stranah [Political and legal analysis of the regulation of lobbying activities in foreign countries], Vestnik MGOU. Serija «Istorija i politicheskie nauki» - Bulletin of the Moscow State University. History and Political Science Series, (4): 147-151 [in Russian].

17. Grigoriy G. (2002), *Predprinimatel'skij lobbizm* [Entrepreneurial lobbying], *Sbornik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta im. M. V. Lomonosova - Collection of Moscow State University. MV Lomonosov*, (3): 24–32 [in Russian].

18. Pavroz, A.V. (2006), *Gruppy interesov i lobbizm v politike* [Interest groups and lobbying in politics], SPb.: Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta [in Russian].

19. *Zakonodavche rehuliuвання lobistskoi diialnosti (dosvid krain Yevropeiskoho Soiuzu ta Spoluchenykh Shtativ Ameryky)*. Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom na zapyt narodnoho deputata Ukrainy [Legislative regulation of lobbying (the experience of the European Union and the United States). 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/28920.pdf> [in Ukrainian].

20. Lavrenov, D.A. (2014), *Zarubizhnyi dosvid pravovoho zabezpechennia lobizmu ta yoho adaptatsiia do ukrainskykh politychnykh realii* [Foreign experience of legal support of lobbying and its adaptation to Ukrainian political realities], *Politolohichniy visnyk - Political Science Bulletin*, Vyp. 73: 452-469 [in Ukrainian].

21. Strashuna, B. A. (2008), *Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional (state) law of foreign countries], *Osobennaja chast'*: [uchebnik]. M.: Norma [in Russian].

22. Jakovjuk, I.V. (2012), *Lobbizm i ego vlijanie na funkcionirovanie institucional'nogo mehanizma Evropejskogo Sojuza* [Lobbying and its impact on the functioning of the institutional mechanism of the European Union], *Upravlenie megapolisom : nauch.-teoret. i analit. zhurnal - Management of the metropolis: scientific-theoretical. and analyte: magazine*, (6)(30): 50–56 [in Russian].

23.Voinych, O.M. (2017), *Komunikatsii instytutiv YeS z lobi-hrupamy i hromadianskym suspilstvom* [Communications of EU institutions with lobby groups and civil society], *Mizhnarodni vidnosyny - International relations*, (17), Retrieved from http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3334/3012. [in Ukrainian].

Подано до редакції 6.10.2022 р.

Прийнято до друку 26.10.2022 р.

УДК 351/354

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-215-226>

Тірбах Л.В.,

кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди у Переяслава

ORCID: 0000-0003-4720-0846

СОЦІАЛЬНЕ ПРОЄКТУВАННЯ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті здійснена систематизація наукових підходів до соціального проектування в теорії державного управління. Зазначено, що важливість європейських демократичних традицій у сучасному державному управлінні обумовлена намаганням досягти певних соціальних стандартів та добробуту населення. Автором зауважено, що соціальне проектування – є специфічною діяльністю, яка пов’язана з науково обґрунтованим визначенням варіантів розвитку нових соціальних процесів і явищ та з цілеспрямованою докорінною зміною конкретних соціальних інститутів. Застосовується проектування, найчастіше під час вирішення конкретних управлінських проблем. Виникають нові проєкти – екологічні, інженерно-психологічні. Як приклад можна навести проєкт розвитку людини майбутнього, підґрунтям якого є «моральний кодекс будівника комунізму». Отже, проектування – це форма випереджального відображення дійсності, передбачення ролі та місця об’єкта, явища чи процесу в майбутній картині соціального розвитку за допомогою специфічних методів. Обґрунтовано, що будь-яке проектування, зокрема соціальне, на основі концептуального аналізу ситуації створює ідеальний образ бажаного

майбутнього, виявляє тенденції розвитку, планує зміни, що в результаті оптимізує розвиток соціальної сфери та зменшить прояв небажаних тенденцій. Соціальне проєктування перш за все повинно бути спрямованим на покращення наявних соціальних явищ, загалом соціальної інфраструктури сучасного суспільства, розв'язання проблем соціально незахищених категорій населення шляхом розроблення проєктів та втілення їх у реальність.

Ключові слова: державне управління, публічне врядування, соціальне управління, соціальне прогнозування, соціальна інженерія, соціальне планування.

Tirbakh L.V.,

Ph.D. in economics, lecturer of the Department of Public management
Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

SOCIAL PROJECTIONS OF THEORY OF STATE ADMINISTRATION

Annotation. The article systematizes scientific approaches to social design in the theory of public administration. It is noted that the importance of European democratic traditions in modern public administration is due to efforts to achieve certain social standards and welfare. The author notes that social design is a specific activity, which is associated with a well-founded definition of the development of new social processes and phenomena of society and with the whole. Design is often used during the resolution of specific administrative problems. New projects are emerging – environmental, engineering and psychological. As an example, we can cite the project of development of the future man, the basis of which is the «moral code of the builder of communism.» Thus, design is a form of anticipatory reflection of reality, anticipation of the field and place of the object, phenomenon or process

in the future picture of society. It is substantiated that any design, in particular social, based on a conceptual analysis of the situation creates an ideal image of the desired future, identifies development trends, plans changes, which optimizes the development of the social sphere and reduce unwanted trends. Social design should primarily be aimed at improving existing social phenomena, in general, the social infrastructure of modern society, solving the problems of socially vulnerable groups through the development of projects and their implementation.

Key words: public administration, social management, social forecasting, social engineering, social planning.

Постановка проблеми. Важливість європейських демократичних традицій у сучасному державному управлінні обумовлена намаганням досягти певних соціальних стандартів та добробуту населення. Властива європейським традиціям стабільність ґрунтується на логічному розвиткові соціально-економічних інститутів та цінностей, що супроводжували і супроводжують цей процес. На відміну від поступового розвитку та перетворення інститутів соціальних відносин на систему публічного врядування в країнах Європи, специфіка країн перехідної демократії полягає в дещо формалізованому підході до процесів управління. Таким чином, визначення концептуальних підходів до модернізації систем державного управління в умовах сьогодення постає найактуальнішим завданням у теорії державного управління. Таким підходом у контексті перегляду функцій системи державного управління як штучної соціальної системи, на нашу думку, є саме соціальне проектування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми соціального проектування, управління проектами в системі публічного управління аналізують багато вчених, у тому числі: Ю. Боковиков, К. Глубоченко, Т. Іванова, Т. Маматова, В. Молоканова, Р. Олійник, С. Повна,

О. Подольська, Л. Ричкін, Є. Удод, А. Чемерис, І. Чикаренко, Ю. Шаров та ін.. Водночас, зважаючи на сучасний стан розвитку науки державного управління, слід зауважити, що дослідження за цією тематикою не лише не втрачають своєї актуальності, але й потребують продовження.

Метою дослідження є систематизація наукових підходів до соціального проектування в теорії державного управління.

Виклад основного матеріалу. Функціональні технології, технології перетворення й розвитку соціальних систем, технології соціальних інновацій тісно пов'язані з прогнозуванням. Прогнозування визначають як процес здобуття наукової інформації про тенденції розвитку й майбутній стан соціального процесу, відносин, явищ і подій у соціальній практиці. Метою прогнозу є розкриття змісту стану, у який перейде система, на основі аналізу поведінки системи в минулому й вивчення тенденцій зміни факторів, що впливають на систему, та параметрів її розвитку [3]. Прогнозування дає інформацію для обґрунтування рішень і вибір методів планування, також вказує на можливість того чи іншого шляху розвитку в майбутньому, які з можливостей суспільство реалізує.

Соціальне прогнозування має специфічну особливість адже тісно взаємопов'язаний з передбаченням і попередженням, який інколи може призвести до самоздійснення, соціального програмування, проектування та управління загалом. Звісно, всі деталі майбутнього передбачити неможливо внаслідок дії великої кількості макро- та мікрофакторів, окремих специфічних непередбачуваних та неочікуваних чинників. Закони суспільного розвитку можуть мати ймовірнісний характер, тому прогностичні висновки формують як тенденції або варіативні моделі.

Таким чином, з вище викладеного можна сказати, що соціальне управління – це діяльність, спрямована на свідомий вплив на соціальні системи з метою їх упорядкування, збереження або зміни в інтересах певних осіб і груп. Звідси випливає, що соціальна інженерія входить до системи соціального управління як одна з форм його наукового забезпечення [3].

Соціоінженерна діяльність пов'язана з реалізацією всіх функцій соціального управління – планування, програмування, організації, координації та контролю. Соціоінженерія передбачає такі управлінські завдання, як вибір стратегії розвитку, експертну оцінку рішень, що приймаються, управлінське консультування, контроль за розробкою соціальних інновацій тощо, безпосередньо пов'язана з розподілом та спеціалізацією управлінських функцій.

Предмет соціальної інженерії можна охарактеризувати наступними ознаками:

- 1) орієнтація на вивчення та зміну об'єктів особливого класу (наприклад штучних соціальних систем);
- 2) спрямування на застосування наукових методів і засобів у практиці соціального управління;
- 3) особливим способом управлінського впливу на соціальні системи (нормативною регуляцією);
- 4) розподілом соціоінженерної діяльності за рівнями і напрямками [3].

З розвитком соціальної інженерії в ній поступово складається розподіл праці – основні напрями спеціалізації. Умовно можна виокремити чотири напрями: соціоінженерні дослідження, проектно-конструкторська, організаційно-технологічна та консультаційно-управлінська діяльність [3].

Прогнозування є базою для чотирьох специфічних форм реалізації варіантів майбутнього – соціальне проектування, соціальне програмування, соціальне планування, експеримент. Серед них слід окремо зупинитися на соціальному проектуванні, що застосовується у випадку вирішення долі нових процесів і організацій або тих, що реконструюються. Соціальне програмування націлене на вирішення найактуальніших і найбільш значущих проблем. Соціальне планування охоплює все суспільне життя на всіх рівнях суспільної організації. Експеримент призначений для апробації варіантів розвитку, коли опрацьовуються можливі варіанти майбутнього.

Соціальне проектування – є специфічною діяльністю, яка пов’язана з науково обґрунтованим визначенням варіантів розвитку нових соціальних процесів і явищ та з цілеспрямованою докорінною зміною конкретних соціальних інститутів. Застосовується проектування, найчастіше під час вирішення конкретних управлінських проблем. Виникають нові проекти – екологічні, інженерно-психологічні. Як приклад можна навести проект розвитку людини майбутнього, підґрунтям якого є «моральний кодекс будівника комунізму». Отже, проектування – це форма випереджального відображення дійсності, передбачення ролі та місця об’єкта, явища чи процесу в майбутній картині соціального розвитку за допомогою специфічних методів.

Специфічною особливістю проектування є можливість ґрунтувати дослідження на приблизних підрахунках без обмеження в часі. Слід зазначити, що проектування є також циклом управління, який забезпечує реалізацію його інших функцій. На відміну від планування, проектування менше впливає на реалізацію інших функцій, оскільки припускає наявність декілька альтернатив рішень з огляду на наявні ресурси. Існують наступні вимоги, необхідні для підготовки проекту:

- орієнтація на досягнення конкретного результату, з урахуванням головних питань (принцип мінімальних зобов’язань);
- концентрація уваги на основній меті;
- урахування можливості невеликого експерименту з перевірки ідей;
- оригінальність.

Проектування – відповідальний етап соціального управління, що вимагає знання законів суспільного розвитку. Основною загрозою під час підготовки проектів є суб’єктивізм. Для його подолання або зменшення його впливу використовують такі методи: матриця ідей (застосовується в разі обмежених можливостей, в умовах так званої «сфери свободи»); вживання в роль; аналогія (використання еталону); асоціація; реорганізація (модифікація); мозковий штурм [4].

Проектування як форма наукового передбачення та управління виконує прескриптивну й управлінську функції. Соціальний проект може бути ідеальною моделлю, баченням майбутнього і в такий спосіб закладати сьогодні основи майбутнього соціального існування. Предметом соціального проектування виступає сфера належного, яка, на нашу думку, повинна ґрунтуватися на певному наборі цінностей, який може регулюватися на місцевому рівні. Забезпечення належного стану уможлиблюється шляхом використання нормативного та ситуативного підходів. Причому критерії соціального проектування (соціально-економічна ефективність, екологічна оптимальність, соціальна інтегрованість і керованість) мають бути визначені саме з реальної практики існування місцевих спільнот.

Узгодження та ефективна координація зусиль місцевих спільнот визначається способами й механізмами взаємодії – через сприйняття інших, взаєморозуміння, рольові очікування, взаємні оцінки та очікування. Усі ці речі базуються на ціннісних системах соціального поведіння, способах та формах взаємодії, розуміння та світосприйняття. Регуляція внутрішньогрупової взаємодії необхідна з огляду на ґрунтування рішень на реальних фактах та чинниках. Звідси виникає потреба вирішення проблем колективом, спільнотою. Відповідно зростає значення емоційної, ціннісної, рольової та комунікативної складових взаємодії.

Отже, проєктивні методи необхідні під час формування як способів життя, так і діяльності. Ідея соціального партнерства має бути закладена як чітке уявлення про соціально значущі інтереси та способи їх виявлення. Методи виявлення та корекції життєвих сценаріїв індивідів та організацій повинні узгоджуватися між собою та соціальним розвитком. Проектування є найважливішою за значенням складовою частиною регуляції соціальної поведінки особистості в контексті загального соціального бачення картини майбутнього саме для місцевої спільноти, якості та комфорту життєдіяльності.

У межах проєктування соціальної структури й інфраструктурної сфери забезпечити її покликані технології соціального проєктування. Причому велика роль тут відведена саме ціннісному самовизначенню суспільства та, відповідно, створенню особистих життєвих цінностей і стратегій. Суспільне самовизначення стимулює розвиток мотиваційних настанов на саморегуляцію соціальних відносин, завдяки чому й виникає синергетичний ефект.

Сьогодні досягнення мети є недостатньою характеристикою ефективності роботи в соціальній сфері. Формування мети проєктної діяльності в соціальному управлінні слід розглядати через сучасні концепції проєктування соціальної роботи, а саме:

- екологічна концепція;
- доктрина громадської участі;
- об'єктивно-орієнтована концепція;
- проблемно-орієнтована концепція;
- суб'єктивно-орієнтована концепція [3].

Особливостями сучасної соціальної організації європейського типу є трансформація соціальних традицій та їх регуляторної ролі, фрагментарність світу, який сприймається, висока швидкість і непередбачуваність соціальних змін. Відповідно проєктування та програмування в соціальній роботі визначаються через поняття свободи та чесної конкуренції, через запровадження духу змагальності між спільнотами. Узгодження, збалансування потреб клієнтів та ресурсів на різних рівнях уможливорюється шляхом подолання суперечностей, невідповідностей та врахування обмежень під час вирішення проблем; вимогами до якості результату, обсягами витрат та наявних ресурсів для виконання певної роботи. Побудова системи, яка б працювала на упередження реалізації інтересів громадян, їх узгодженості, можлива шляхом соціального партнерства та розрахунку ймовірних ризиків у місцевому врядуванні.

Зазвичай метою в проєкті соціальної роботи є бажаний, новий, якісний стан або результат функціонування відповідного об'єкта соціальної роботи в певний, визначений соціальним простором та часом момент майбутнього. Завданнями в проєкті виступають складові мети, досягнення яких принципове та бажане до певного моменту часу, у межах певного рівня соціального простору [1], з розрахунком у межах прийнятних «обов'язковості – необов'язковості».

Специфікою проєктування професійної діяльності типу «людина – людина» є те, що від управлінських рішень, які приймають службовці, залежить доля громадян, їх близьких; існує постійна небезпека з прийняття помилкового рішення, а тому збільшується кількість спірних питань та конфліктних ситуацій; увага громади до діяльності службовців органів влади вимагає перш за все відкритості та прозорості.

Недоліки державно-управлінської системи в умовах змін можна подолати за допомогою визначення ролі духовно-культурних цінностей невеликих спільнот та «маленької людини», малої групи. Сутність процесу полягає в такому:

- визначення соціальних цінностей у соціальній структурі в умовах змін;
- характеристика структури цінностей та системи ціннісного ставлення особистості державного службовця до об'єктів реального світу;
- розробка критеріїв оцінок соціальних фактів, явищ, дій (намірів та актів), соціальних груп;
- розробка механізму формування, реалізації ціннісних орієнтацій з урахуванням їх спрямованості на всі соціальні об'єкти та процеси;
- установлення характеру зв'язків між соціальними цінностями різного порядку, рівня, масштабу;
- оцінка функціонування соціальних систем, структур на відповідність загальнолюдським та місцевим цінностям;
- визначення ефективності з гуманістичних позицій, формальної ефективності або неефективності;

- визначення характеристики негативних настанов, що сприяють руйнуванню соціальних цінностей, соціальної картини загалом;
- визначення можливостей регуляції ціннісного ставлення людей до світу, в якому вони перебувають, формування системи цінностей у процесі прогресивного розвитку суспільства, у тому числі на мікрорівні;
- розробка системи управління ризиками в ціннісній сфері різних рівнів. Ідеї соціальної інженерії гармонічно поєднуються з розвитком системи державної служби та процесами її професіоналізації, що заслуговує на окрему увагу дослідників як перспективний напрям подальшого вивчення шляхів та напрямів застосування соціального проектування в науковій галузі державного управління.

Висновки. Отже, можна зробити наступні висновки, що будь-яке проектування, зокрема соціальне, на основі концептуального аналізу ситуації створює ідеальний образ бажаного майбутнього, виявляє тенденції розвитку, планує зміни, що в результаті оптимізує розвиток соціальної сфери та зменшить прояв небажаних тенденцій. Соціальне проектування перш за все повинно бути спрямованим на покращення наявних соціальних явищ, загалом соціальної інфраструктури сучасного суспільства, розв'язання проблем соціально незахищених категорій населення шляхом розроблення проєктів та втілення їх у реальність.

Список використаних джерел

1. Антропова Ю.Ю. Проектне управління. Вісник Хмельницького державного університету. *Серія Філософія. Соціологія. Культурологія.* 2019. № 11 (149). С. 164–168.
2. Бутченко Т.І. Соціальне проектування: проблема взаємозв'язку суспільних потреб і державних інтересів : автореф. дис. д-ра філос. Наук : 09.00.03. Дніпропетровськ : Дніпропетровський національний університет імені Олеса Гончара, 2017. 37 с.

3. Ігнат'єва І.І. Методика проведення практичних занять з елементами тренінгу з курсу «Соціальне проектування та соціальна інженерія» : навчально-методичний посібник. Одеса : Фенікс, 2021. 87 с.

4. Коновал В.О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2(53). С. 148-156.

5. Нагорна Г.О. Використання соціального проектування у процесі підготовки та реалізації державних реформ. *Ефективність державного управління : зб. наук. пр.* 2015. Вип. 42. С. 94–99.

References:

1. Antropova, Y.Y. (2019), Proektne upravlinnia [Project Management], *Bulletin of Khmelnytsky State University. Philosophy Series. Sociology. Culturology – Visnyk Khmelnytskoho derzhavnoho universytetu. Seriya Filosofiia. Sotsiologhiia. Kulturolohiia*, Vol. 11 (149): 164–168 [in Ukrainian].

2. Butchenko, T.I. (2017), Sotsialne proektuvannia: problema vzaiemozviazku suspilnykh potreb i derzhavnykh interesiv : avtoref. dys. d-ra filos. Nauk : 09.00.03 [Social design: the problem of the relationship between social needs and state interests: author's ref. dis. Dr. Philos. Science: 09.00.03], Dnipropetrovsk: Oles Honchar Dnipropetrovsk National University [in Ukrainian].

3. Ignatieva, I.I. (2021), Metodyka provedennia praktychnykh zaniat z elementamy treninhu z kursu «Sotsialne proektuvannia ta sotsialna inzheneriia» : navchalno-metodychnyi posibnyk [Methods of conducting practical classes with elements of training in the course «Social Design and Social Engineering»: a textbook], Odessa: Phoenix [in Ukrainian].

4. Konoval, V.O. (2016), Metodolohichni zasady elektronnoho uriaduvannia na mistsevomu rivni: poniattia, pryntsypy, modeli ta peredumovy [Methodological principles of e-government at the local level: concepts,

principles, models and prerequisites], *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia - Theory and practice of public administration*, Vol. 2 (53): 148-156 [in Ukrainian].

5. Nagorna, G.O. (2015), Vykorystannia sotsialnoho proektuvannia u protsesi pidhotovky ta realizatsii derzhavnykh reform [The use of social design in the preparation and implementation of state reforms], *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. - Efficiency of public administration: coll. Science. etc.*, Issue. 42: 94–99 [in Ukrainian].

Подано до редакції 19.10.2022 р.

Прийнято до друку 15.11.2022 р.

УДК 351/354 + 327.56 323.22(477)

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-227-252>

Яровой Т.С.,

доктор наук з державного управління, доцент, в.о. завідувача кафедри міжнародних відносин та політичної комунікації Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ORCID:0000-0002-7266-3829

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. У статті здійснено аналіз методичного підходу щодо забезпечення державної безпеки. Обґрунтовано, що для створення ефективної системи національної безпеки та узгодження її з державно-правовим статусом України як незалежної, демократичної держави, а також вимогами соціально-економічного, науково-технічного і духовного розвитку українського суспільства, необхідно не тільки об'єднання зовнішніх і внутрішніх чинників її забезпечення, а й напрацювання відповідних теоретико-правових та методологічних досліджень цієї проблематики. Сучасний інтегрований світ переконливо свідчить, що неможливо звести забезпечення зовнішньої безпеки лише до меж національних кордонів тих чи інших держав. Саме тому єдиним і найбільш виваженим і реальним шляхом забезпечення зовнішньої безпеки України може стати пошук та налагодження взаємовідносин з Європейським Союзом і Сполученими Штатами Америки з метою більш ефективної реалізації та захисту своїх національних інтересів. Однак, за умов нинішньої геополітичної ситуації, яка склалася у світі, провідними векторами розвитку зовнішньої політики Української держави може бути

максимальне розширення зв'язків з країнами Західної Європи і США. За цих обставин, керівництво Української держави повинно чітко усвідомити, що на початку XXI ст. у зовнішній політиці України, як на східному, так і на західному напрямках, настав якісно новий етап. Це свідчить про те, що багатовекторність державної політики України має залишитись у минулому. Зовнішньополітична діяльність України у сфері гарантування національної безпеки держави спиратиметься на політику європейської і євроатлантичної інтеграції та здійснюватиметься на різних рівнях – глобальному, регіональному, міжрегіональному, субрегіональному, транскордонному. На глобальному рівні Україна розглядає поглиблення стратегічного партнерства зі Сполученими Штатами Америки, як гарантом міжнародної безпеки на євроатлантичному просторі, на основі Хартії Україна – США про стратегічне партнерство.

Агресія Росії проти України збільшила актуальність реформування Ради Безпеки ООН. Тому у межах роботи Генеральної Асамблеї ООН, увага має зосереджуватися на підтримці таких ініціатив з реформування Ради Безпеки ООН, які забезпечать її адекватне реагування на порушення міжнародного права, навіть якщо порушник є постійним членом цього органу.

Ключові слова: національна безпека, державна безпека, глобалізація, реформування системи глобальної безпеки, публічне управління.

Yarovoy 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»

METHODICAL APPROACH TO ENSURING STATE SECURITY

Abstract. The article analyzes the methodological approach to ensuring state security. The author substantiates that to create an effective system of national security and harmonize it with the state and legal status of Ukraine as an independent, democratic state, as well as the requirements of socio-economic, scientific, technical and spiritual development of Ukrainian society, it is necessary not only to combine external and internal factors of its provision, but also the development of relevant theoretical, legal and methodological research on this issue. The modern integrated world convincingly proves that it is impossible to reduce the provision of external security only to the borders of the national borders of certain states. That is why the only and the most balanced and real way to ensure Ukraine's external security can be to seek and establish relations with the European Union and the United States of America in order to more effectively implement and protect their national interests. However, given the current geopolitical situation in the world, the leading vectors of development of the foreign policy of the Ukrainian state may be the maximum expansion of ties with Western Europe and the United States. Under these circumstances, the leadership of the Ukrainian state must clearly realize that at the beginning of the XXI century. a qualitatively new stage has come in Ukraine's foreign policy, both in the eastern and western directions. This indicates that the multi-vector nature of Ukraine's state policy must remain in the past. Ukraine's foreign policy in the field of national security will be based on the policy of European and Euro-Atlantic integration and will be carried

out at various levels - global, regional, interregional, subregional, cross-border. At the global level, Ukraine considers deepening its strategic partnership with the United States of America as a guarantor of international security in the Euro-Atlantic area, based on the Ukraine-US Charter on Strategic Partnership.

Russia's aggression against Ukraine has increased the urgency of reforming the UN Security Council. Therefore, in the work of the UN General Assembly, the focus should be on supporting such initiatives to reform the UN Security Council, which will ensure its adequate response to violations of international law, even if the violator is a permanent member of this body.

Key words: national security, state security, globalization, reforming the global security system, public administration.

Постановка проблеми. Процес виникнення і ствердження Української держави передусім пов'язаний з проблемами забезпечення її державної та національної безпеки. Цілком очевидним є те, що подальше існування, самозбереження і сталий розвиток України як суверенної, демократичної, соціальної, правової держави, залежить від реалізації національно спрямованої внутрішньої та зовнішньої політики і щодо захисту інтересів держави, суспільства та особи. Тобто йдеться про створення певної системи, що дає змогу їй гарантувати захищеність життєво важливих інтересів держави (її конституційний лад, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів), суспільства (його матеріальні та духовні цінності) і особи (її права та свободи) від внутрішніх та зовнішніх загроз.

В умовах збройної агресії Російської Федерації проти України, соціальної напруженості, економічної кризи, розбалансованості усіх гілок влади, політичної нестабільності, відсутності сформованих структур громадянського суспільства, життєво важливою постає проблема створення цілісної та ефективної системи національної безпеки держави. У Конституції України та відповідно до чинного законодавства, державна

безпека розглядається як складова національної безпеки, її окрема сфера. Забезпечення державної безпеки регламентовано на законодавчому рівні і здійснюється спеціально уповноваженими на те суб'єктами. Водночас, у чинному законодавстві немає визначення та закріплення терміна «державна безпека», не сформовано сучасне теоретико-методологічне підґрунтя щодо визначення місця державної безпеки у системі національної безпеки України.

Для створення ефективної системи національної безпеки та узгодження її з державно-правовим статусом України як незалежної, демократичної держави, а також вимогами соціально-економічного, науково-технічного і духовного розвитку українського суспільства, необхідно не тільки об'єднання зовнішніх і внутрішніх чинників її забезпечення, а й напрацювання відповідних теоретико-правових та методологічних досліджень цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. М. Потебенько та В. Гончаренко у науково-практичному коментарі до Кримінального кодексу України зазначають, що державна безпека України – це стан захищеності корінних підвалин суспільства, державних інститутів, необхідних для виконання державою своїх функцій з управління загальнозначущими справами суспільства [1]. С. Яценко розглядав державну безпеку як стан захищеності державної влади, суверенітету, територіальної цілісності, обороноздатності, спокою народу, громадської злагоди, довкілля, національної та релігійної рівності [2].

Фахівець із національної безпеки О. Вовк зазначав, що державна безпека – складова національної безпеки, стан захищеності державної влади, суверенітету, територіальної цілісності, громадської злагоди, що забезпечується діяльністю державних органів і законодавчо, і реально [3].

На думу М. Мельник та М. Хавронюк, державна безпека – це захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її економічного, науково-технічного й

оборонного потенціалу, державної таємниці, правопорядку, державного кордону, життєво важливої інфраструктури та населення від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, а також від терористичних та інших особливо небезпечних зазіхань з боку злочинних організацій, груп чи осіб [4-5].

С. Гордієнко пропонує розглядати державну безпеку як форму (різновид) національної безпеки, що передбачає спроможність держави забезпечувати стабільне функціонування державних та суспільних інституцій, а також стан їхньої захищеності від потенційних і реальних загроз [6].

Найвдаліше дефініцію державної безпеки розкрито В. Пилипчуком, який зазначав, що державна безпека – це захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України від зовнішніх і внутрішніх загроз, розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, а також організованих злочинних організацій, окремих груп та осіб на життєво важливі інтереси України [6-7].

Водночас В. Пилипчук наголошував, що необхідно зважати на те, що державна безпека не зорієнтована на певну сферу суспільних відносин, і завдання щодо забезпечення державної безпеки мають реалізовуватися в усіх сферах національної безпеки України (у разі виникнення загроз життєво важливим інтересам України у зазначених сферах) [8].

Метою статті є системний аналіз методичних підходів щодо забезпечення державної безпеки.

Виклад матеріалу. Забезпечення національної безпеки у формі державної безпеки реалізується у всіх сферах національної безпеки України.

Чинна нормативно-правова база, яка регламентує забезпечення державної безпеки її суб'єктами, не в повному обсязі відповідає сучасним

викликам та загрозам і потребує вдосконалення, з урахуванням специфічних умов її забезпечення. Якщо йдеться про зовнішні загрози державній безпеці, то було б доцільно внести відповідні зміни у статтю 4 Закону України «Про розвідувальні органи України», шляхом доповнення до основних завдань розвідувальних органів України завдання із здійснення спеціальних заходів, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України у сфері державної безпеки.

Враховуючи особливості ведення гібридної війни Російської Федерації проти України, під час якої супротивником використовуються кримінальні структури, здійснюється їх озброєння та бойове злагодження, було б доречно шляхом здійснення доповнень у статтю 6 Закону України «Про розвідувальні органи України», визначити для всіх розвідувальних органів сферою їх діяльності – державну безпеку. У такий спосіб законодавчо буде визначено розвідувальні органи України суб'єктами забезпечення державної безпеки та утворено сучасне нормативно-правове підґрунтя для здійснення розвідувальної діяльності в інтересах забезпечення державної безпеки, протидії їй зовнішнім загрозам.

Що стосується внутрішніх загроз державній безпеці України, то необхідно враховувати ті специфічні умови, у яких знаходиться наша країна останні роки. Для забезпечення державної безпеки, необхідно провести відповідну роботу над помилками, отримати відповідь, чому ми маємо анексовані та тимчасово окуповані території? Чому не була забезпечена внутрішня безпека держави, як об'єкта державної безпеки? Які нові внутрішні загрози державній безпеці виникають чи можуть виникнути? Що необхідно зробити на організаційному, правовому, технологічному та інших рівнях, щоб суб'єкти забезпечення державної безпеки були спроможні протидіяти гібридним загрозам та небезпекам.

Одним із ключових завдань для суб'єктів законодавчої ініціативи повинно бути формування ефективної нормативно-правової бази забезпечення державної безпеки, яка має відповідати сучасному стану

держави та забезпечити безпечні умови її розвитку. В умовах гібридної війни одним із головних завдань державної безпеки України має бути забезпечення внутрішньої безпеки країни, її державного управління від впливу організованої злочинності та інших внутрішніх загроз [9].

Внутрішня безпека держави – система державних органів та інституцій, які мають і реалізують повноваження та засоби для захисту України та її населення від злочинної, корупційної, підривної діяльності кримінальних структур та осіб, небезпечних соціальних конфліктів, техногенних і природних катастроф, епідемій, інших загроз, що виникають усередині держави. Внутрішня безпека держави, безумовно, є об'єктом державної безпеки України. Одним з сучасних дієвих інструментів забезпечення внутрішньої безпеки держави як об'єкта державної безпеки, є впровадження і законодавче закріплення діяльності кримінальної (внутрішньої) розвідки. Кримінальна розвідка – форма внутрішньої розвідки та вид розвідувальної діяльності державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, яка здійснюється на території держави та забезпечує раннє попередження та своєчасне запобігання внутрішнім загрозам, надає дані про можливість утворення злочинних угруповань, корупційних схем, інформує про дії злочинних угруповань, корупцію та інші кримінально карані дії. Кримінальна розвідка є одним з інструментів і одночасно способів забезпечення державної безпеки України [10].

Суб'єктами кримінальної розвідки повинні бути: Національне антикорупційне бюро України, спеціалізовані підрозділи з боротьби з організованою злочинністю у правоохоронних органах України. Координація діяльності суб'єктів кримінальної розвідки повинна здійснюватися відповідно до ст. 7 Закону України «Про розвідувальні органи України». Правовою основою для прийняття Закону України «Про кримінальну (внутрішню розвідку)» є: Конституція України, закони України: «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою

злочинністю», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про розвідувальні органи України», «Про оперативно-розшукову діяльність».

Основними завданнями розвідки повинні бути законодавчо визначенні такі завдання:

- виявлення чинників формування ризиків, загроз та небезпек криміналізації суспільства, національній безпеці України та її державному управлінню, а також надання цієї інформації суб'єктам забезпечення національної безпеки з метою організації та здійснення превентивних заходів щодо їх мінімізації та усунення;

- пошук, обробка та надання розвідувальної інформації про проникнення представників кримінальних структур, їх корумпованих зв'язків до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підготовку ними та ухвалення протизаконних рішень, що спрямовані на виникнення кризових ситуацій у країні; причини й умови виникнення явищ і чинників, що сприяють виявам сепаратизму, тероризму та екстремізму, створенню та функціонуванню незаконних воєнізованих збройних формувань, поширенню загроз національній безпеці та державному управлінню, пов'язаних із кримінальною та корупційною діяльністю злочинних угруповань та посадових осіб;

- виявлення та оцінювання загроз і чинників формування латентної злочинності в Україні, професійної та організованої злочинності, корупції, скоєння суспільно небезпечних злочинів, ризиків кримінологічної безпеки, їх впливу на стан національної безпеки України;

- сприяння правоохоронним органам встановленню місця перебування та джерел фінансування осіб, які оголошені в міжнародний розшук, щодо яких за рішенням суду, здійснюються оперативно-розшукові заходи, але встановити місце їх перебування заходами, визначеними оперативно-розшуковою діяльністю, неможливо;

- надання допомоги правоохоронним органам із збору інформації щодо здійснення або підготовки до здійснення посадовими особами чи

групою осіб суспільно небезпечної діяльності, відповідальність за яку передбачена Кримінальним кодексом України, з метою відкриття кримінального провадження;

– пошук, обробка та надання визначеним цим законом органам державної влади інформації про стан організованої злочинності та корупції у державі, з метою напрацювання загальнодержавних заходів щодо їх мінімізації та усунення;

– запобігання реалізації реальних загроз державній та національній безпеці України організованою злочинністю та корупцією, упередження явищ і чинників, що ними зумовлюються, і створюють потенційну загрозу національній безпеці України;

– надання пропозицій щодо здійснення заходів із нейтралізації та ліквідації організованих злочинних угруповань, створення необхідних умов для їх викриття іншими оперативно-розшуковими та кримінально-процесуальними засобами;

– участь у боротьбі з міжнародною організованою злочинністю, зокрема з тероризмом та іншими формами екстремістської діяльності, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, торгівлею людьми, незаконною міграцією.

Досвід упровадження кримінальної розвідки як складової системи державної безпеки у боротьбі з організованою злочинністю та корупцією у розвинутих демократичних країнах, а саме: Австрії, Бельгії, Великобританії, Голландії, Китаї, Канаді, Литві, США, Фінляндії, свідчить про його ефективність. Кримінальна розвідка у цих країнах є одним із найпотужніших механізмів раннього виявлення, запобігання виникненню внутрішніх загроз національній безпеці, перетворенню потенційних загроз на реальні [11].

Упровадження та законодавче закріплення права України здійснювати кримінальну розвідку у системі забезпечення державної безпеки надасть змогу не тільки ефективно виявляти внутрішні загрози

на території країни, а й здійснювати законно визначену розвідувальну діяльність на тимчасово анексованих та окупованих територіях України, з метою одержання інформації щодо діяльності організованої злочинності, її документування та притягнення до кримінальної відповідальності, надання упереджувальної інформації керівництву держави щодо формування загроз громадянам України, суспільству, державі з боку сепаратистських та незаконних воєнізованих збройних формувань, які діють у Криму та Донецьку.

Нині у ст. 1 п. 4 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, наявне таке визначення терміну державна безпека: «державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру» [12].

Водночас, для вдосконалення протидії загрозам та небезпекам, які характерні сфері державної безпеки, як складової національної безпеки України, з урахуванням специфічності діяльності суб'єктів забезпечення державної безпеки, було б доречно розглянути питання щодо можливості прийняття окремого Закону України «Про державну безпеку України», правовою основою для розробки якого має стати Конституція України, у якій визначено, що забезпечення державної безпеки покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. У Законі України «Про державну безпеку України» необхідно надати визначення терміну «державна безпека», визначити суб'єкти забезпечення державної безпеки, їх права та обов'язки, механізми взаємодії та координації.

У зв'язку зі специфічністю змісту державної безпеки та діяльності її суб'єктів, забезпечення у Законі «Про державну безпеку України» потрібно визначити як оперативно-організаційний принцип забезпечення державної безпеки» [13], який надає змогу орієнтувати конкретну роботу

суб'єктів забезпечення державної безпеки на оперативних напрямках діяльності та управлінських шляхах, що її організують. Тобто, Закон України «Про державну безпеку України» повинен визначати: управлінські аспекти забезпечення державної безпеки, скерування діяльності, кадрове забезпечення, професійні аспекти та роботу з джерелами інформації.

Національна безпека як соціальне явище, має також складну структуру, елементи і зв'язки якої за своєю сутністю, є також складними як за структурою, обсягом, зв'язками, так і закономірностями свого розвитку. Розглядаючи національну безпеку як систему на теоретичному рівні її сприйняття, доречно зазначити, що основною проблемою у такому разі, постає саме визначення поняття «система національної безпеки».

Система національної безпеки, як і будь-яка система, постає не як аморфна єдність, а має внутрішню структуру, складається з певної кількості елементів, які знаходяться в ієрархії у певний спосіб організованих систем. Так, система національної безпеки як досить складне соціальне явище у просторовому вимірі, з одного боку, у менш обсяговому вимірі є складовою соціальної системи, а з іншого – у більш відносному обсяговому вимірі, постає як система, до якої входять менш обсягові системи субрегіональної, регіональної та глобальної безпеки.

Національна безпека, як і будь-яка її складова, є складною системою, що характеризується нескінченною кількістю зв'язків, які відтворюють особливості розвитку людського роду як біологічного виду, діалектичний характер взаємодії суспільства та природи, специфіку внутрішніх соціальних зв'язків.

Система національної безпеки має досить складну структуру, елементи якої самі є складними системами зі своєю структурою, зв'язками та закономірностями свого розвитку.

Системі національної безпеки, як і будь-якій іншій системі, притаманні певні риси, до яких, доречно віднести: органічну взаємодію

природних і соціальних зв'язків, вплив яких на розвиток і забезпечення безпеки людини, суспільства та держави у різні періоди людської історії був неоднаковим; наявність матеріальних і духовних засад, поєднаних діяльністю зі створення необхідних умов забезпечення безпеки для розвитку людини, суспільства і держави; елементи структури системи безпеки, натомість, є складеними підсистемами, що взаємодіють між собою окремими аспектами; на певному етапі розвитку людини, суспільства та держави до складу елементів системи національної безпеки необхідно віднести: окрему особистість суспільних відносин; групу людей, які тривалий час перебувають у безпосередньому контексті (професійні, службові, територіальні та ін.); соціально-етнічні утворення (на рівні етнічної групи, народності, нації); верстви, класи; релігійні об'єднання; державу чи угруповання держав; організації з чіткою структурою (політичні партії, рухи, союзи).

Для системи національної безпеки суперечлива взаємодія елементів, підсистем, рис та функцій є важливою умовою її існування.

В Україні нині під впливом революційних подій 2013–2014 рр., а також під впливом збройної агресії з боку Росії відбувається поряд із трансформацією національної ментальності, і певний її розкол за безліччю напрямів – економічних, політичних, соціальних, конфесійних тощо. Становище ускладнюється тим, що в українському політикумі та суспільстві існують різні бачення системи національної безпеки тими чи іншими політичними силами, соціальними групами. Ці обставини об'єктивно призводять до соціальної напруженості у суспільстві, що знижує загальний рівень безпеки держави, суспільства та особи.

Аналіз системних підходів до забезпечення державної та національної безпеки на функціональному рівні потребує розгляду цього поняття як сукупності визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Під системою тут потрібно вважати

будь-який предмет або явище реальної дійсності, мислення та пізнання, які складаються з відповідних частин, елементів, об'єднаних в ціле.

З огляду на сприйняття самого змісту системи, як сукупності певних частин та елементів, що їй притаманні, найважливішими рисами цього явища виступають розчленованість і цілісність. Сукупність якісно визначених елементів і частин становить зміст системи, а сукупність закономірних зв'язків між цими елементами та частинами – її внутрішню структуру або форму вираження.

Крім того, природа складових елементів та характер структури системи – найрізноманітніші. Коли йдеться про систему національної безпеки України, необхідно підкреслити, що її змістом виступає сукупність державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних спільними цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України.

У такий спосіб, система державної та національної безпеки Української держави утворює єдиний державно-правовий механізм, у якому якісно визначені складові елементи безпеки і який вирішує завдання та виконує функції щодо захисту життєво важливих інтересів особи, держави і суспільства у межах повноважень, визначених чинним законодавством України [14]. Тобто, розглядаючи систему національної безпеки України в широкому розумінні, необхідно звернути увагу на те, що вона за формою вираження, виступає як державно-правова надбудова, орієнтована на практичну координацію усіх видів діяльності державних і громадських інститутів, з метою досягнення стратегічної мети України – побудови суверенної, демократичної, соціально-правової держави (ст. 1 Конституції України) [15].

Правовою основою функціонування системи державної та національної безпеки України виступають Конституція України, Закон

України «Про національну безпеку України», міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти [16].

Нове законодавство України про національну безпеку покликане розв'язати багато конкретних державно-управлінських проблем, яких нині накопичилося достатньо: від закріплення правових норм забезпечення безпеки (воєнної, державної, економічної, екологічної, інтелектуальної, інформаційної, генетичної, технологічної, психологічної, духовної тощо) – до контролю і нагляду за діяльністю самих органів, які її забезпечують.

Крім того, пошук має бути спрямований насамперед на вирішення двоєдиного завдання: формування якісно нової наукової бази державно-управлінської та правової політики – стратегії (концепції) національної безпеки; вироблення концепції розвитку законодавства у зазначених сферах. Задля уникнення помилок на практиці, для побудови принципово нової системи законодавства у сфері державної та національної безпеки України, потрібна високоякісна теоретико-правова база [17].

Визнання необхідності розвитку законодавства та нормативних правових актів, які регулюють відносини у цій сфері, потребують, безперечно, нового праворозуміння, яке набуває прикладної довершеності у правотворчості й правореалізації. У такий спосіб, визначення однієї з центральних категорій у теорії національної безпеки має не лише винятково теоретичний, а й практичний інтерес, оскільки це безпосередньо пов'язано з необхідністю формування системи національної безпеки України.

Проведений теоретико-методологічний аналіз структури системи державної та національної безпеки дав змогу з'ясувати, що вона відображає на сутнісному рівні форму розташування елементів і характер взаємодії її сторін та властивостей. Однією із найбільш важливих складових трансформації сучасного світу є посилення інтеграційних

процесів, де глобалізація та інтеграція визначають розвиток цивілізаційних процесів XXI ст. Глобалізація світового розвитку зумовлює зміну підходів до розробки базових засад зовнішньої політики Української держави.

У статті 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI, визначені основні засади зовнішньої політики України, а саме [18]:

- забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;
- забезпечення дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів;
- використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, її сталого економічного розвитку;
- створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України усіх національностей;
- утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави;
- сприяння міжнародному миру і безпеці у світі, участь у всеосяжному політичному діалозі для підвищення взаємної довіри держав, подолання традиційних і нових загроз безпеці;
- поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації;

- підтримка зміцнення ролі міжнародного права у міжнародних відносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, вироблення нових принципів і норм міжнародного права;
- запобігання конфліктам у регіонах, що межують з Україною, та врегулювання наявних конфліктів;
- забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном;
- створення сприятливих умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами України, підтримання з ними сталих зв'язків;
- забезпечення інтеграції України у європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі;
- підтримка розвитку торговельно-економічного, науковотехнічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди;
- забезпечення з метою повноцінного економічного розвитку, підвищення добробуту народу інтеграції економіки України у світову економічну систему;
- розширення міжнародного співробітництва з метою залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій та управлінського досвіду в національну економіку в інтересах її реформування, модернізації та інноваційного розвитку;
- підтримка інтеграції України у світовий інформаційний простір [18].

Аналізуючи зазначені засади зовнішньої політики України, закріплені у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», необхідно зазначити, що агресія Російської Федерації проти України довела неадекватність політики позаблоковості, яка де-юре та де-факто не забезпечила територіальної цілісності нашої держави. Тому Закон потребував змін, а саме: вилучення положення, де йдеться про

позаблоковий статус України та включення концептуально-правових засад щодо курсу України на її повномасштабне членство в ЄС та НАТО. Відтак Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» від 23 грудня 2014 року № 35-VIII, були внесені зміни до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», відповідно до яких (частина перша ст. 11): «Україна як європейська держава, здійснює відкриту зовнішню політику і прагне рівноправного взаємовигідного співробітництва з усіма зацікавленими партнерами, виходячи насамперед, з необхідності гарантування безпеки, суверенітету та захисту територіальної цілісності України» [19].

Відповідно до цього, українська влада повинна вжити рішучих заходів, спрямованих на системне відродження системи національної безпеки та її належне і постійне фінансування. На цей аспект звертається увага і в чинній Стратегії національної безпеки України від 26 травня 2015 року, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [20].

У такий спосіб, для сьогодення та подальшого розвитку майбутнього Української держави принципово важливим є визначення перспектив розвитку відносин, нового зовнішньополітичного позиціонування України у світі на тлі нестабільності глобальної системи безпеки. Загроза з боку Російської Федерації, яка має довгостроковий характер, інші докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України, зумовлюють необхідність вступу до Альянсу, який створить поле для позитивних можливостей, які має використати Україна.

І євроатлантичний досвід, набутий при проведенні оборонного огляду, зокрема і сектору безпеки, при виконанні цільових планів Україна – НАТО, військово-технічна допомога окремих країн Альянсу у протистоянні України збройній агресії Росії, переконливо доводить, що ми маємо скористатися цим шансом для прискорення реформ і

гарантування своєї безпеки та демократичного суспільного поступу України.

Вступ України до НАТО, по-перше, сприятиме її виходу із постімперського простору, підштовхне до прискорення внутрішньополітичних та економічних перетворень; по-друге, це зміцнення державних інститутів, зокрема системи національної безпеки. Відомі вчені та політичні діячі (Н. Макіавеллі, М. Вебер, К. Маркс) вважали, що держава починається з суддів, поліції та армії. Для нашої країни це означає, що реформування та посилення цих інститутів гарантуватиме державний суверенітет України, її прогресивний розвиток; по-третє, це призведе до зростання значення держави в глобалізаційному вимірі, зокрема у прийнятті глобальних рішень у сфері безпекової політики [21].

Підхід України до розв'язання проблем зовнішньої безпеки пов'язаний з тим, що в умовах глобалізаційних і інтеграційних процесів у світі неприпустимо забезпечувати власну безпеку за рахунок зменшення рівня безпеки інших країн. Аналіз наукових досліджень свідчить, що в умовах нарощування інтенсивності світової глобалізації та інтеграції, всебічна оцінка співвідношення національного і міжнародного щодо захисту їх інтересів виявляється ключовою передумовою розуміння зміни поглядів на місце і роль зовнішньої безпеки [22].

Будь-яке концептуальне бачення, пов'язане із забезпеченням зовнішньої безпеки, має бути сформоване відповідно до конкретних історичних умов. Так, традиційно склалося, що кожна держава, зазвичай, опиралася на власний потенціал для запобігання і зменшення гостроти тих чи інших загроз. Проте з середини ХХ – початку ХХІ ст., відбувається трансформація поглядів у сучасній світовій безпековій політиці, відповідно до яких чимало проблем зовнішньої безпеки вирішувати самотужки стає неможливим, у зв'язку з цим об'єктивно виникає потреба в об'єднанні зусиль багатьох держав світу.

Висновки. Сучасний інтегрований світ переконливо свідчить, що неможливо звести забезпечення зовнішньої безпеки лише до меж національних кордонів тих чи інших держав. Саме тому єдиним і найбільш виваженим і реальним шляхом забезпечення зовнішньої безпеки України може стати пошук та налагодження взаємовідносин з Європейським Союзом і Сполученими Штатами Америки з метою більш ефективної реалізації та захисту своїх національних інтересів. Однак, за умов нинішньої геополітичної ситуації, яка склалася у світі, провідними векторами розвитку зовнішньої політики Української держави може бути максимальне розширення зв'язків з країнами Західної Європи і США. За цих обставин, керівництво Української держави повинно чітко усвідомити, що на початку ХХІ ст. у зовнішній політиці України, як на східному, так і на західному напрямках, настав якісно новий етап. Це свідчить про те, що багатовекторність державної політики України має залишитись у минулому.

Зовнішньополітична діяльність України у сфері гарантування національної безпеки держави спиратиметься на політику європейської і євроатлантичної інтеграції та здійснюватиметься на різних рівнях – глобальному, регіональному, міжрегіональному, субрегіональному, транскордонному. На глобальному рівні Україна розглядає поглиблення стратегічного партнерства зі Сполученими Штатами Америки, як гарантом міжнародної безпеки на євроатлантичному просторі, на основі Хартії Україна-США про стратегічне партнерство [20].

Агресія Росії проти України збільшила актуальність реформування Ради Безпеки ООН. Тому у межах роботи Генеральної Асамблеї ООН, увага має зосереджуватися на підтримці таких ініціатив з реформування Ради Безпеки ООН, які забезпечать її адекватне реагування на порушення міжнародного права, навіть якщо порушник є постійним членом цього органу.

Список використаних джерел:

1. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: у 2-х ч. / під заг. ред. М. О. Потебенька, В. Г. Гончаренка. Київ: ФОРУМ, 2001. Ч. 1. 855 с.
2. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відп. ред. С. С. Яценко. 2-ге вид., перероб. та доп. Київ: А.С.К., 2003. 926 с.
3. Чуйко З.Д. Деякі аспекти співвідношення понять національної та державної безпеки. *Конституція України основа побудови правової держави і громадянського суспільства: тези доп. та наук. повідом. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (26–27 червня 2006 р.)* / за заг. ред. М. І. Панова. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2006. С. 9–10.
4. Мошняга Л.В. Кримінальна відповідальність за злочини проти конституційних основ національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 226 с.
5. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 7-ме вид., переробл. та допов. Київ: Юридична думка, 2010. 1288 с.
6. Гордієнко С.Г. Сутність та зміст поняття «державна безпека». *Стратегічна панорама*. 2003. № 2. С. 114–120.
7. Пилипчук В.Г. Еволюція наукових поглядів стосовно поняття «державна безпека». URL: <http://ua.textreferat.com/referat-11854-1.html>
8. Пилипчук В.Г. Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки країни (кінець ХХ початок ХХІ століття): монографія. Київ, 2008. 359 с.
9. Блістів Т.І., Колесник В.Т., Пригунов П.Я., Карпова К.В. Концептуальні підходи до визначення методологічної функції законодавчого забезпечення національної безпеки України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право: науковий журнал. Серія: Юридичні науки*. Київ, 2015. № 4 (81). 172 с.

10. Колесник В.Т. Концептуальна модель національної безпеки України. *Імперативи розвитку цивілізації: матеріали Міжнародної науковопрактичної конференції «Інформаційна безпека у воєнній сфері. Сучасний стан та перспективи розвитку» (Київ, 31 березня 2015 року)*. Київ: ФОП О. С. Ліпкан, 2015. № 2. С. 167–170.

11. Ліпкан В.А. Національна безпека України: монографія. Київ: Кондор, 2013. 437 с.

12. Закон України «Про національну безпеку України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

13. Максимов А.Б. Тайный фронт холодной войны. Серия «Гриф секретности снят». Москва: Вече, 2015. 288 с.

14. Нікітенко О.І. Теоретичні проблеми удосконалення забезпечення внутрішньої безпеки держави правоохоронними органами: канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2013. 405 с.

15. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

16. Зайцев М.М. Правове регулювання забезпечення інформаційної безпеки у сфері оборони: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. 21 с.

17. Антонов В.О. Проблеми правового забезпечення національної безпеки України. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 145–150.

18. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

19. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-19#n11>.

20. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

21. Харбан І.А. Система європейської безпеки і напрямки воєнно-політичної інтеграції України до її структури: монографія. Київ: Варта, 2005. 544 с.

22. Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А. А. Прохожева. 2-е изд., дополн. Москва: РАГС, 2005. С. 151–153.

REFERENCES

1. Potebenko, M.O. & Honcharenko, V.H. (2001), *Naukovo-praktychnyi komentar do Kryminalnoho kodeksu Ukrainy: u 2-kh ch.* [Scientific and practical commentary to the Criminal Code of Ukraine: in 2 parts] [in Ukrainian].

2. Yatsenko, S.S. (2003), *Naukovo-praktychnyi komentar do Kryminalnoho kodeksu Ukrainy* [Scientific and practical commentary on the Criminal Code of Ukraine], Kyiv: A.S.K. [in Ukrainian].

3. Chuiko, Z.D. (2006), *Deiaki aspekty spivvidnoshennia poniat natsionalnoi ta derzhavnoi bezpeky* [Some aspects of the relationship between national and state security], *Konstytutsiia Ukrainy osnova pobudovy pravovoi derzhavy i hromadianskoho suspilstva: tezy dop. ta nauk. povidom. uchasnykiv Vseukr. nauk.-prakt. konf. molodykh uchenykh ta zdobuvachiv (26–27 chervnia 2006 r.) / za zah. red. M. I. Panova - The Constitution of Ukraine is the basis for building the rule of law and civil society: thesis add. and science. message. participants All-Ukrainian scientific-practical conf. young scientists and applicants (June 26-27, 2006) / for general ed. MI Panov*, Kharkiv: Nats. yuryd. akad. Ukrainy: 9-10 [in Ukrainian].

4. Moshniaha, L.V. (2011), *Kryminalna vidpovidalnist za zlochyny proty konstytutsiinykh osnov natsionalnoi bezpeky Ukrainy: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.08* [Criminal liability for crimes against the constitutional foundations of national security of Ukraine: dis. ... cand. jurid. Science: 12.00.08], Kharkiv [in Ukrainian].

5. Melnyk, M.I. & Khavroniuk, M.I. (2010), *Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnoho kodeksu Ukrainy* [Scientific and practical

commentary on the Criminal Code of Ukraine], Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].

6. Hordiienko, S. H. (2003), Sutnist ta zmist poniattia «derzhavna bezpeka» [The essence and content of the concept of «state security»], *Stratehichna panorama - Strategic panorama*, Vol. 2: 114–120 [in Ukrainian].

7. Pylypchuk, V. H. Evoliutsiia naukovykh pohliadiv stosovno poniattia «derzhavna bezpeka» [Evolution of scientific views on the concept of «state security»], Retrieved from <http://ua.textreferat.com/referat-11854-1.html> [in Ukrainian].

8. Pylypchuk, V.H. (2008), Formuvannia teoretyko-pravovykh osnov zabezpechennia derzhavnoi bezpeky krainy (kinets KhKh pochatok KhKhI stolittia): monohrafiia Formation of theoretical and legal foundations of state security of the country (late twentieth and early twentieth century): monograph], Kyiv [in Ukrainian].

9. Blystiv, T.I. & Kolesnyk, V.T. & Pryhunov, P.Ya. & Karpova, K.V. (2015), Kontseptualni pidkhody do vyznachennia metodolohichnoi funktsii zakonodavchoho zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Conceptual approaches to determining the methodological function of the legislative support of national security of Ukraine], *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo: naukovyi zhurnal. Serii: Yurydychni nauky - Foreign trade: economics, finance, law: a scientific journal. Series: Legal Sciences*, Vol. 4 (81) [in Ukrainian].

10. Kolesnyk, V.T. (2015), Kontseptualna model natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Conceptual model of national security of Ukraine], *Imperatyvy rozvytku tsyvilizatsii: materialy Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii «Informatsiina bezpeka u voiennii sferi. Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku» (Kyiv, 31 bereznia 2015 roku) - Imperatives of civilization development: materials of the International scientific-practical conference «Information security in the military sphere. Current state and prospects of development » (Kyiv, March 31, 2015)*, Kyiv: FOP O. S. Lipkan, 2015. Vol. 2: 167–170 [in Ukrainian].

11.Lipkan, V.A. (2013), *Natsionalna bezpeka Ukrainy: monohrafiia* [National Security of Ukraine: monograph], Kyiv: Kondor [in Ukrainian].

12.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>. [in Ukrainian].

13.Maksymov, A.B. (2015), *Tainyi front kholodnoi voyny. Seryia «Hryf sekretnosty sniat»* [The Secret Front of the Cold War. The «Seal of Secrecy» series has been removed], Moskva: Veche [in Russian].

14.Nikitenko, O.I. (2013), *Teoretychni problemy udoskonalennia zabezpechennia vnutrishnoi bezpeky derzhavy pravookhoronnymy orhanamy: kand. yuryd. nauk: 12.00.07 - administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo* [Theoretical problems of improving the internal security of the state by law enforcement agencies: Ph.D. jurid. Sciences: 12.00.07 - administrative law and process; finance law; information law], Khakiv [in Ukrainian].

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

16.Zaitsev, M.M. (2014), *Pravove rehuliuвання zabezpechennia informatsiinoi bezpeky u sferi oborony: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07* [Legal regulation of information security in the field of defense: author's ref. dis. ... Cand. jurid. Science: 12.00.07], Kharkiv [in Ukrainian].

17.Antonov, V. O. (2011), *Problemy pravovoho zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Problems of legal support of national security of Ukraine], *Derzhava i pravo - State and law*, Vyp. 54: 145–150. [in Ukrainian].

18.Zakon Ukrainy «Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky» [Law of Ukraine «On Principles of Domestic and Foreign Policy»], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> [in Ukrainian].

19.Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vidmovy Ukrainy vid zdiisnennia polityky pozablokovosti» [Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning Ukraine's

Refusal to Implement a Non-Bloc Policy»], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-19#n11>. [in Ukrainian].

20.Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» [Decree of the President of Ukraine on the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 6, 2015 «On the National Security Strategy of Ukraine»], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>. [in Ukrainian].

21.Kharban, I.A (2005), Systema yevropeiskoi bezpeky i napriamky voienno-politychnoi intehtratsii Ukrainy do yii struktury: monohrafiia [The system of European security and directions of military-political integration of Ukraine to its structure: a monograph], Kyiv: Varta [in Ukrainian].

22.Prokhozheva, A. A. (2005), Obshchaia teoriya natsyonalnoi bezopasnosty: uchebnyk [General theory of national security: a textbook], Moskva: RAHS: 151–153 [in Russian].

*Подано до редакції 26.09.2022 р.
Прийнято до друку 17.10.2022 р.*

Збірник наукових праць

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

Випуск № 2
2022

*Відповідальність за достовірність даних,
наведених у статті, несе її автор та науковий керівник*

Підписано до друку 4.01.2023 р. Формат 60x84 8/1.
Цифровий друк. Гарнітура Times New Roman. Наклад 100.
Зам. № 12. Ум. друк. арк. 9,6.
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