

Міністерство освіти і науки України
Університет Григорія Сковороди в Переяславі

**Публічне управління: концепції,
парадигма, розвиток, удосконалення**

Збіник наукових праць

Випуск 3

Переяслав
2023

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

**Public administration: concepts, paradigm,
development, improvement**

A collection of scientific papers

Issue 3

PEREIASLAV
2023

Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення: Збірник наукових праць. Вип. 3. Переяслав (Київська обл.). Домбровська Я.М. 2023. 93 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 № 11 від 29 червня 2023 р.

Голова редколегії:

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

Заступник голови редколегії

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

Секретар редколегії:

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

Редакційна колегія:

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

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

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

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

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

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

СИМАК
Сергій Васильович 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

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

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

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), PMT College of Engineering (India)

Public administration: concepts, paradigm, development, improvement: Collection of scientific papers. Iss. 3. Pereiaslav (Kyiv region). Dombrovska Y.M. 2023. 93 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 № 11, June 29, 2023

Head of the editorial board:

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

Deputy head of the editorial board:

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

Secretary of the editorial board:

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

Editorial board:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Faruq
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)

ЗМІСТ

Ващенко С.В.	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЦИФРОВИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ....	7
Губенко В.В.	
ОСВІТА В УКРАЇНІ І ОСНОВИ ПРАВОВОГО АСПЕКТУ ПРОТИДІЇ ІНФОРМАЦІЙНИМ ЗАГРОЗАМ.....	14
Долгіх М.В.	
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В США ТА ВЕЛИКОБРИТАНІЇ.....	22
Карпа М.І.	
КОНВЕНЦІЙНІ НОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СФЕРОЮ ЄС: ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....	32
Мюджахіт Б.	
МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ.....	41
Пархоменко-Куцевіл О.І.	
СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ ПОСАД У 1917-1918 РР. В УКРАЇНІ.....	49
Редзюк В.В., Редзюк Н.П.	
СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА НАПРЯМИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	59
Стельмах А.В.	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЛОБІЗМУ ЯК ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	66
Тірбах Л.В.	
ПРОЄКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ.....	78
Яценко Б.Г.	
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНІЗАЦІЯМИ ГРОМАДСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ТУРЕЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ.....	84

CONTENT

Vashchenko S.V.
THEORETICAL PRINCIPLES OF DIGITAL COMPETENCE
DEVELOPMENT AMONG CIVIL SERVANTS IN UKRAINE..... 7

Gubenko V.V.
EDUCATION IN UKRAINE AND FUNDAMENTALS OF THE
LEGAL ASPECT OF COUNTERING INFORMATION THREATS..... 14

Dolhikh M.V.
THEORETICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF PUBLIC
MANAGEMENT MECHANISMS OF THE HEALTH CARE SYSTEM
IN THE USA AND GREAT BRITAIN..... 22

Karpa M.I.
CONVENTIONAL RULES OF PUBLIC MANAGEMENT AND
ADMINISTRATION OF THE EU CUSTOMS SPHERE:
IMPLEMENTATION IN UKRAINE..... 32

Mujakhit B.
INTERNATIONAL ASPECTS OF FORMING AND ENSURING
PUBLIC SECURITY: THE EXPERIENCE OF GERMANY..... 41

Parkhomenko-Kutsevil O.I.
SYSTEMATIC ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF
PUBLIC POSITIONS IN 1917–1918 IN UKRAINE..... 49

Redziuk V.V., Redziuk N.P.
MODERN PROBLEMS OF INFORMATION SECURITY OF
UKRAINE AND DIRECTIONS OF THEIR SOLUTION..... 59

Stelmakh A.V.
THEORETICAL PRINCIPLES OF DEFINING THE CONCEPT OF
LOBBYING AS THE BASIS OF THE STATE SECURITY OF
UKRAINE..... 66

Tirbakh L.V.
PROJECT MANAGEMENT: FEATURES OF APPLICATION IN
THE PUBLIC SECTOR..... 78

Yatsenko B.H.
COOPERATION OF STATE AUTHORITIES WITH CIVIL
SOCIETY ORGANIZATIONS IN THE REPUBLIC OF TURKEY..... 84

УДК 35.088.6:004

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-7-13>

Сергій ВАЩЕНКО,

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

Sergey VASHCHENKO,

*Lecturer at the Department of Public Management and Administration
of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9966-3220>

serhio902@ukr.net

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЦИФРОВИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

THEORETICAL PRINCIPLES OF DIGITAL COMPETENCE DEVELOPMENT AMONG CIVIL SERVANTS IN UKRAINE

***Анотація.** У статті розглядається вагомість для державних службовців формування та розвитку цифрової компетентності для якісного надання державних послуг громадянам. Вони повинні постійно навчатися (підвищувати кваліфікацію), використовувати електронні інструменти для підвищення своєї компетентності, що своєю чергою підвищить якість забезпечення надання державних послуг.*

За останні роки Україна розробила нормативно-правову базу, що дозволяє перехід на електронний документообіг, що своєю чергою не лише підвищить ефективність державних установ, а й пришвидшить інтеграцію у світовому просторі.

Інформаційна грамотність, медіаграмотність та інші основні цифрові навички необхідні для роботи державних службовців. Це пов'язано зі стрімкою діджиталізацією економіки та переходом від офлайн до онлайн у секторі державного управління.

Сучасні вимоги до цифрової компетентності державних службовців актуалізовані впровадженням моделі електронного урядування, вимагають формування нової цифрової культури серед державних службовців. Ця культура призведе до розширення повноважень, мислення та навичок.

Цифрова компетентність – це не лише вміння користуватися смартфонами, планшетами, комп'ютерами та іншими технічними пристроями на роботі, а й здатність уникати небезпек у цифровому просторі, зберігати конфіденційні дані, ефективно впроваджувати електронні сервіси для громадян та розв'язувати проблеми за допомогою цифрових технологій.

Також в даній статті розкриваються питання теоретичних і прикладних аспектів розвитку цифрової компетентності державних службовців у системі безперервної освіти для врахування загальних та індивідуальних потреб фахівців у професійному розвитку та їхні можливості для особистісного розвитку на основі використання інноваційних форм і методів навчання.

***Ключові слова:** цифровізація, компетенції, цифрова компетентність, державний службовець, цифрові навички, фахова підготовка.*

Annotation. *The article analyses the importance of the formation and development of digital competence for civil servants to provide quality public services to citizens, so they should constantly learn (improve their skills) to use electronic tools to increase their competence, which in turn will improve the quality of public service provision.*

In recent years, Ukraine has developed a regulatory framework that allows the transition to electronic document management, which in turn will not only increase the efficiency of government agencies but also accelerate integration into the global space.

Information competence, media skills and others as the main digital skills required for civil servants. This is due to the rapid digitalisation of the economy and the transition from offline to online in the public administration sector.

Modern requirements for the digital competence of civil servants, updated by the introduction of the e-government model, require the formation of a new digital culture among civil servants. This culture will lead to the expansion of powers, thinking and skills.

Digital competence is not only the ability to use smartphones, tablets, computers and other technological devices at work, but also the ability to avoid dangers in the digital space, store confidential data, effectively implement electronic services for citizens and solve problems using digital technologies.

This article also covers the issue of theoretical and applied aspects of the development of digital competence of civil servants in the system of continuing education to take into account the general and individual needs of specialists in professional development and have opportunities for personal development through the use of innovative forms and methods of teaching.

Key words: *digitalisation, competences, digital competence, civil servant, digital skills, professional training.*

Постановка проблеми. Цифрова трансформація Української держави вимагає активного розвитку цифрової компетентності державних службовців, що потребує від них належних навичок.

Наприклад, у зв'язку з децентралізацією змінилися підходи до реалізації права на соціальний захист мешканцями територіальних громад. На даний час опрацювання заяв громадян на отримання різних видів соціальної допомоги (пільг, субсидій та компенсацій) відбувається переважно в електронному вигляді, а це означає, що державні службовці повинні володіти відповідними навичками.

На сьогодні якість надання державних послуг залежить не лише від розвитку інформаційної інфраструктури, тобто цифрових інструментів, а й від цифрової компетентності державного службовця.

За останні кілька років у нашій країні було багато зроблено для збільшення використання громадянами електронних адміністративних та публічних електронних послуг. 23 серпня 2021 р. Україна зробила крок до побудови цифрової держави та безпаперової економіки, ставши першою країною у світі, яка надала цифровому паспорту таку ж юридичну силу, як і фізичному паспорту, а з вересня 2021 р. Україна розпочала входження в режим «без паперу» – державні органи не мають права вимагати паперові документи, якщо необхідна інформація вже є в реєстрах [4]. Усе вищезазначене вимагає формування та якісного вдосконалення цифрової компетентності в державних службовців та ставить вимоги до навчання майбутніх фахівців державної служби та підвищення їхньої кваліфікації шляхом постійного навчання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку цифрових компетенцій, питання навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, виокремлення цифрових компетенцій у тому числі державних службовців аналізують українські та закордонні вчені, зокрема: К. Копняк, В. Покинйчереда, О. Фендьо, В. Фостікова. Водночас

відсутні системні дослідження виокремлення теоретичних засад формування цифрових компетентностей державних службовців в Україні.

Метою даної статті є системний аналіз теоретичних засад формування цифрових компетентностей державних службовців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нинішній період суспільного розвитку характеризується всебічним і масовим впровадженням засобів інформаційних технологій, орієнтованих на збір, обробку, зберігання, передачу та поширення інформації в усіх сферах діяльності суспільства. Інформація є найважливішим стратегічним ресурсом, а технології роботи з інформацією виступають особливістю адміністративної системи в забезпеченні взаємодії між громадянами, бізнесом та державними органами. Тому перенесення багатьох функцій в інформаційний простір підвищує якість державного управління, але для забезпечення застосування цих можливостей потрібні високоосвічені кадри [9, с. 133].

«Цифрова компетентність – це інтегральна характеристика особистості, яка динамічно поєднує знання, уміння, навички та ставлення щодо використання цифрових технологій для спілкування, власного розвитку, навчання, роботи, участі в суспільному житті, відповідно до сфери компетенцій, належним чином (безпечно, творчо, критично, відповідально, етично). Цифрова компетентність дозволяє виконувати комплексні завдання у цифровому середовищі, на відміну від цифрової навички, яка означає спроможність виконувати певну дію з використанням цифрових технологій впевнено з належною точністю і швидкістю, яка з часом стає автоматичною» [6, с. 52–53].

«Компетенція у сфері цифрових технологій повинна сприйматися не лише як знання, що мають відношення до технічних навичок, але й як знання, більшою мірою зосереджені на когнітивних, соціальних та емоційних аспектах роботи і життя в цифровому середовищі. Цифрова компетентність – багатогранний еволюціонуючий процес, що постійно змінюється при появі нових технологій» [3, с. 6].

Водночас цифрова компетентність, яка вимагається від державних службовців, не означає, що всі вони повинні бути дизайнерами чи програмістами [9, с. 135]

Міністерство цифрової трансформації України та Національне агентство України з питань державної служби підписали меморандум, в якому погодились про співпрацю у сфері формування та розвитку цифрових компетентностей публічних службовців [5], відповідно до неї цифрову грамотність додано до вимог управління організацією роботи та персоналом і до переліку потреб у професійному навчанні, який визначається під час визначення результатів виконання завдань державним службовцем.

Відповідно до Постанови Кабінету міністрів України від 6.02.2019 р. № 106 було затверджено Положення «Про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», останні зміни були внесені 30.12.2022 р. № 1494 [7], в якому зазначалася необхідність набуття та постійного оновлення професійних навичок (шляхом проходження учасниками навчання відповідних освітньо-професійних програм, програм підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіти) державних службовців, які необхідні для ефективного здійснення професійної діяльності.

3 березня 2021 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію розвитку цифрових компетентностей до 2025 р. [1]. Це має сприяти підвищенню рівня цифрової грамотності, формуванню та розвитку цифрової компетентності державних службовців, удосконаленню процесу оцінювання та вимог до цифрової компетентності кандидатів на державну службу, розробці навчальних курсів, тренінгів та іспитів для державних службовців з питань цифрової грамотності; запровадженню єдиного підходу до змісту, формату та методів підвищення кваліфікації державних службовців з питань цифрової грамотності та наданню методичної підтримки конкурсним комісіям в оцінюванні рівня цифрової грамотності.

Розглянемо рівні оцінювання цифрової компетентності, якими повинні володіти

громадяни для виконання певних функцій, залежно від посади та завдань (табл. 1).

Таблиця 1.

Рівні володіння цифровими компетентностями [6, с. 11]

Рівні володіння	Складність завдань	Автономність роботи	Пізнавальний домен	
Базовий	A1	Прості завдання	З керівником	Запам'ятовування
	A2	Прості завдання	Самостійно, або з керівником за необхідності	Запам'ятовування
Середній	B1	Чітко визначені і шаблонні завдання, прості проблеми	Самостійно	Розуміння
	B2	Завдання та чітко визначені нешаблонні проблеми	Самостійно і відповідно до власних потреб	Розуміння
Високий	C1	Завдання та проблеми різного ступеня складності	Керує роботою інших користувачів	Застосування та оцінювання
	C2	Складні завдання з обмеженим колом можливих рішень	Інтегрований внесок у професійну практику та керування іншими користувачами	Оцінювання та творчість

«Досліджуючи структуру цифрової компетентності державних службовців, можна виокремити три основні групи компетенцій:

- 1) загальні;
- 2) професійні;
- 3) комплементарні.

Перша група компетенцій передбачає прості цифрові навички та вміння, наприклад, користування Інтернетом, сканування та розпізнавання документів, використання стандартних офісних програм для виконання поточних завдань тощо.

Друга група пов'язана з оперуванням та навіть створенням різноманітного цифрового контенту, наприклад, вебсторінок, чат-ботів, каналів та спільнот у месенджерах, налаштування і використання систем електронного документообігу та ведення електронних архівів, нагромадження хмарних даних тощо.

Третя група компетенцій передбачає опанування навичками, які допомагають у процесі виконання нових завдань, наприклад, бізнес-планування, розвитку соціальних мереж для підтримки цифрових комунікацій в громадах. Сюди ж віднесемо навички використання даних для моделювання та підтримки соціальної політики держави, оцінки впливу та аналізу даних щодо соціального забезпечення громадян тощо. Крім того, державні службовці повинні навчитися управляти проектами, а також вміти взаємодіяти з громадянами за допомогою електронних інструментів» [2].

Водночас враховуючи європейські освітні стандарти та вимоги Болонської системи освіти, реформування потребує система підвищення кваліфікації державних службовців. Налагоджуючи систему підготовки кадрів, варто приділити належну увагу питанню підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, мотивуючи самоосвіту, самоорганізацію та самонавчання [8, с. 239].

Розвитку зазначених вище цифрових компетенцій майбутніх державних службовців сприятиме запровадження в програми підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» у закладах вищої освіти України таких обов'язкових навчальних компонентів, як «Офісні комп'ютерні технології», «Інформаційно-комунікаційне забезпечення соціальної сфери», «Цифрові комунікації в громадах», «Цифрове урядування», «Електронний документообіг в публічному управлінні» тощо.

Використання в процесі професійної підготовки майбутніх державних службовців різноманітних загальнодоступних онлайн-засобів та інтернет-ресурсів дає можливість сформувати такі необхідні в сучасному суспільстві цифрові навички, як:

- інформаційна грамотність – вміння шукати інформацію, порівнювати різні джерела, розпізнавати потрібну інформацію;
- медійна грамотність – здатність розпізнавати і використовувати різні типи медіаресурсів;
- організаційна грамотність – здатність планувати свій час і час групи; розуміння взаємозв'язків, які існують між людьми, групами, організаціями;
- комунікативна грамотність – навички ефективного спілкування та співпраці;
- продуктивна грамотність – здатність до створення якісних продуктів, використання адекватних засобів планування [2].

З метою формування цифрової компетентності здобувачі закладів вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» повинні розуміти, що цифрова компетентність визначає здатність фахівця до застосування цифрових технологій для інформаційної діяльності в публічному просторі та особистому спілкуванні відповідно до європейських стандартів. Навчання державних службовців в Україні має на меті формування у них професійної мобільності, європейських цінностей та розуміння спільних принципів європейського адміністративного простору [8, с. 239].

Задля підвищення кваліфікації державних службовців можна рекомендувати проходження курсів на відкритих платформах, з метою опанування сучасними професійними компетентностями та визначення рівня цифрової грамотності. Наприклад, на порталі «Дія. Цифрова освіта» (<https://osvita.diia.gov.ua/>) або на платформі U-LEARN (<https://u-learn.org.ua/>).

На сьогодні, відповідно до адаптованої українськими експертами рамки цифрових компетентностей для громадян України DigComp 2.1, розроблено декілька національних тестів «Цифрограм» на визначення цифрової грамотності громадян:

- Цифрограм 1.0 для громадян;
- Цифрограм 2.0 для громадян;
- Цифрограм для державних службовців;
- Цифрограм для медичних працівників;
- ICDL Український цифровий громадянин;
- Цифрограм для вчителів [2].

Кожен з них містить 90 запитань, а результати тесту оцінюються на трьох базових рівнях та шести підрівнях, наведених у Табл. 1. Після проходження тесту кожен кандидат отримує електронний сертифікат, який засвідчує його загальний рівень цифрової грамотності, загальну кількість набраних балів та кількість балів, набраних у кожній з шести сфер компетенцій.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що на сьогодні у нормативно-правових документах не визначені вимоги щодо віднесення до ключових компетенцій державних службовців цифрових компетенцій. Разом з тим, активний розвиток електронного урядування, запровадження в життя суспільства цифрових технологій вимагає від державних службовців бути обізнаними у сфері цифровізації.

Крім того, на сьогодні потребує удосконалення стандарт вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» щодо потреби постійного розвитку цифрових компетенцій фахівців у сфері публічного управління та адміністрування. Тому потрібно постійно покращувати програми професійного навчання державних службовців, що враховують загальні та індивідуальні потреби фахівців у професійному зростанні, базуються на використанні інноваційних форм та методів підготовки, забезпечують можливість особистісного розвитку.

Список використаних джерел:

1. Кабмін схвалив Концепцію розвитку цифрових компетентностей до 2025 року. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/kabmin-skhvaliv-kontseptsiyu-rozvitku-tsifrovikh-kompetentnostey-do-2025-roku>.
2. Копняк К.В., Покинйчереда В.В. Формування цифрової компетентності державних службовців у процесі фахової підготовки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 10. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.10.31.
3. Куйбіда В.С., Петроє О.М., Федулова Л.І., Андросчук Г.О. Цифрові компетенції як умова формування якості людського капіталу: аналіт. зап. Київ: НАДУ, 2019. 28 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/90a7d5c8-d10a-4f8f-8987-4d1077fdc8f6.pdf>.
4. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України: офіційний сайт. Новини. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/mikhaylo-fedorov-ukraina-persha-derzhava-svitu-v-yakiy-tsifrovi-pasporti-u-smartfoni-stali-povnimi-yuridichnimi-analogami-zvichaynikh-dokumentiv>.
5. Мінцифри і НАДС розвиватимуть цифрові компетентності публічних службовців. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mincifri-i-nads-rozvivatimut-cifrovi-kompetentnosti-publichnikh-sluzhbovciv>.
6. Опис рамки цифрової компетентності для громадян України DigCompUA for Citizens 2.1. Міністерство цифрової трансформації. 2021. 56 с. URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/news_post/2021/3/mintsifra-oprilyudnyue-ramku-tsifrovoi-kompetentnosti-dlya-gromadyan/%D0%9E%D0%A0%20%D0%A6%D0%9A.pdf.
7. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>.
8. Фендьо О.М. Підвищення рівня професійної та цифрової компетентності державних службовців у системі безперервного професійного навчання. Актуальні проблеми в системі освіти: заклад загальної середньої освіти – доуніверситетська підготовка – заклад вищої освіти. VII Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю 27 квітня 2021 р. С. 237–240. DOI: 10.18372/2786-5487.1.15876.
9. Фостікова В. Сучасні вимоги до цифрових компетентностей державних службовців. *Аспекти державного управління*. 2020. Т. 8. Спецвип. №1. С. 133–135. DOI: doi.org/10.15421/152061.

REFERENCES

1. Kabmin skhvalyv Kontseptsiiu rozvytku tsyfrovikh kompetentnostei do 2025 roku [he Cabinet of Ministers approved the Concept for the development of digital competences until 2025]. *thedigital.gov.ua*. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/kabmin-skhvaliv-kontseptsiyu-rozvitku-tsifrovikh-kompetentnostey-do-2025-roku> [in Ukrainian].
2. Kopniak, K.V., & Pokynchereda, V.V. (2021). Formuvannia tsyfrovoi kompetentnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv u protsesi fakhovoi pidhotovky. [Formation of digital competence of civil servants in the process of professional training] *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 10. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.10.31 [in Ukrainian].
3. Kuibida, V.S., Petroie, O.M., Fedulova, L.I., & Androshchuk, H.O. (2019). Tsyfrovi kompetentsii yak umova formuvannia yakosti liudskoho kapitalu [Digital competences as a condition for the formation of the quality of human capital]. Kyiv: NADU. *academy.gov.ua*. Retrieved from <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/90a7d5c8-d10a-4f8f-8987-4d1077fdc8f6.pdf> [in Ukrainian].
4. Ministerstvo ta Komitet tsyfrovoi transformatsii Ukrainy: ofitsiinyi sait. Novyny [Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine: official website. News]. *thedigital.gov.ua*.

Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/mikhaylo-fedorov-ukraina-persha-derzhava-svitu-v-yakiy-tsifrovi-pasporti-u-smartfoni-stali-povnimi-yuridichnimi-analogami-zvichaynikh-dokumentiv> [in Ukrainian].

5. Mintsyfry i NADS rozvyvatymut tsyfrovi kompetentnosti publichnykh sluzhbovtsiv [The Ministry of Digital Affairs and the NADS will develop the digital competences of public servants]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/mincifri-i-nads-rozvivatimut-cifrovi-kompetentnosti-publichnykh-sluzhbovtsiv> [in Ukrainian].

6. Opys ramky tsyfrovoi kompetentnosti dlia hromadian Ukrainy DigCompUA for Citizens 2.1. [Description of the digital competence framework for citizens of Ukraine DigCompUA for Citizens 2.1]. Ministerstvo tsyfrovoi transformatsii – Ministry of Digital Transformation. *thedigital.gov.ua*. Retrieved from https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/news_post/2021/3/mintsifra-oprilyudnyue-ramku-tsifrovoi-kompetentnosti-dlya-gromadyan/%D0%9E%D0%A0%20%D0%A6%D0%9A.pdf [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtsiv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06.02.2019 r. № 106 [On the approval of the Regulation on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local self-government and deputies of local councils: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from February 6, 2019 № 106]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

8. Fendo, O.M. (2021). Pidvyshchennia rivnia profesiinoi ta tsyfrovoi kompetentnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv u systemi bezperervnoho profesiinoho navchannia [Increasing the level of professional and digital competence of civil servants in the system of continuous professional training]. Proceedings from VII Vseukrayins'ka naukovo-praktychna konferentsiya za mizhnarodnoyu uchastyu «Aktualni problemy v systemi osvity: zaklad zahalnoi serednoi osvity – douniversytetska pidhotovka – zaklad vyshchoi osvity» – *The Seventh All-Ukrainian scientific and practical conference with international participation «Actual problems in the education system: institution of general secondary education – pre-university training – institution of higher education»*. (pp. 237–240). DOI: 10.18372/2786-5487.1.15876 [in Ukrainian].

9. Fostikova, V. (2020). Suchasni vymohy do tsyfrovyykh kompetentnostei derzhavnykh sluzhbovtsiv [Modern requirements for digital competencies of civil servants]. *Aspekty derzhavnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 8, 1, 133–135. DOI: doi.org/10.15421/152061 [in Ukrainian].

*Подано до редакції 5.04.2023 р.
Прийнято до друку 11.05.2023 р.*

УДК 37:[316.658:004.9-049.5(477)]

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-14-21>

Валентина ГУБЕНКО,

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

Valentina GUBENKO,

*A lecturer of the Department of Public management
of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4099-6933>

gubenko080570@ukr.net

ОСВІТА В УКРАЇНІ І ОСНОВИ ПРАВОВОГО АСПЕКТУ ПРОТИДІЇ ІНФОРМАЦІЙНИМ ЗАГРОЗАМ

EDUCATION IN UKRAINE AND FUNDAMENTALS OF THE LEGAL ASPECT OF COUNTERING INFORMATION THREATS

***Анотація.** У статті розглянуто проблеми вразливості Української держави в умовах інформаційної війни, правовий аспект протидії інформаційним загрозам, зокрема, що стосується освіти в Україні. Акцентуємо увагу на те, що технічні можливості інформаційно-комп'ютерних систем, нові програми, які знаходять дедалі ширше застосування у освітньому процесі, дозволяють використовувати колосальні обсяги інформації. Але це несе з собою не лише нові можливості, але й нові загрози для молодого покоління. На питання інформаційної безпеки в системі освіти все більше звертають увагу не лише вчені-дослідники, а й державні службовці, освітяни, батьки учнівської та студентської молоді.*

У роботі описано основні загрози, серед них: руйнування єдиного інформаційного простору держави; маніпуляція суспільною думкою, недостатня координація діяльності органів державної влади, слабкість системи освіти та виховання, протиправне застосування спеціальних засобів впливу на суспільну свідомість, загострення міжнародної конкуренції за володіння інформаційними технологіями та ресурсами; діяльність міжнародних терористичних організацій; недостатність нормативної правової бази, що регулює відносини в інформаційній сфері, а також недостатня практика застосування права. В інформаційній війні виділяються три основних мети: контроль інформаційного простору і забезпечення захисту своєї інформації від ворожих дій; використання контролю над інформаційним простором для проведення інформаційних атак на противника; підвищення загальної ефективності збройних інформаційних функцій. Розглянуто складові інформаційних воєн та описано пріоритетні напрями державної інформаційної політики та важливі кроки з боку владних органів України. Формування суспільної свідомості за допомогою суб'єктів інформаційної війни з використанням методів психологічного впливу стає найбільш ефективним способом контролю і маніпуляції як всередині держави, так і за її межами. Все залежить від того, хто фактично визначає інформаційний контент. Таким чином, наше ставлення до проблем і явищ, навіть сам підхід до того, що вважати проблемою або явищем, багато в чому визначені тими, хто контролює світ комунікацій.

***Ключові слова:** інформація, інформаційні загрози, система освіти, державна політика, контроль, маніпуляції.*

***Annotation.** Information security is one of the main problems of modern society. This problem can be solved not only the technical and legal means, but also by means of education. The author considers the distinctive features of information security in the education of students, pupils of elementary, middle and high school. Assessment of pedagogical tools is taking into account the age and social psychology. The author demonstrates the dynamics of threats at each age and offers his vision of the concept of «information security» for each group of children and youth.*

The article describes the main threats: the destruction of the unified information space of the state; manipulation of public opinion, insufficient coordination of the activities of state authorities, weakness of the education and training system, illegal use of special means of influencing public consciousness, intensifying international competition for possession of information technologies and resources; activities of international terrorist organizations; insufficiency of the regulatory legal framework regulating relations in the information sphere, as well as insufficient practice of applying the law. In the information war, three main goals are distinguished: control of the information space and ensuring the protection of one's information from hostile actions; use of control over the information space to carry out information attacks on the enemy; increasing the overall efficiency of armed information functions. The components of information wars are considered and the priority directions of the state information policy and important steps taken by the authorities of Ukraine are described. The formation of public consciousness with the help of subjects of information war using methods of psychological influence becomes the most effective way of control and manipulation both within the state and outside it. It all depends on who actually determines the information content. Thus, our attitude to problems and phenomena, even the very approach to what is considered a problem or phenomenon, is largely determined by those who control the world of communications.

***Key words:** information, information threats, education system, state policy, control, manipulation.*

Глобалізація суспільства, перехід на нову стадію свого розвитку як інформаційного суспільства, ознаменувався не лише появою не бачених до цього можливостей, а й появою нових видів загроз. Особливо небезпечні вони для молодого покоління, яке є інформаційно уразливим. Під впливом медійної інформації формуються світоглядні позиції людини, патріотизм, ціннісні орієнтири, закладаються підвалини правомірної чи неправомірної поведінки. Особливого значення це набуває у зв'язку із запровадженням у середній школі елементів медіа-освіти. Тож є підстави стверджувати, що проблеми інформаційної безпеки мають знаходитися у полі зору не лише фахівців в галузі національної безпеки, правознавців, філософів, соціологів, а й педагогів.

Мета статті – розглянути правовий аспект ряду інформаційних загроз та потреб забезпечення інформаційної безпеки в системі освіти України.

Матеріали та методи. При підготовці статті використано загальнонаукові методи аналізу і синтезу, абстрагування й узагальнення.

Результати розгляду питання. Інформаційний простір, інформація виступають не лише невід'ємною, але й визначальною складовою освітнього процесу. Достовірність інформації, її ґрунтовність, аргументація, опрацювання, дозволяють формувати науково-обґрунтовані уявлення здобувача освіти про державу та її кордони, суспільство, оточуючий світ і самого себе як окремого індивіда в площині сьогодення і майбутнього. Але випадкове чи цілеспрямоване пошкодження інформації, її недостовірність, викривлення, призводить до формування хибних уявлень, переконань, або ж порушує попереднє розуміння матеріалу та вступає у критичну суперечність, що може привести навіть до зникнення бажання продовжувати навчання.

Сьогодення – це час інформаційної ери в усіх галузях. Від народження ми вже в полоні різного виду інформації як про нас, так і для нас. Інформаційний потік неодмінно проходить через освіту, як ту галузь, яка формує майбутнє нашого суспільства. Інформація є невід’ємною складовою освітнього середовища і освітнього процесу.

Джерела інформаційних загроз:

- Оператори ботнет – це хакери, проте, замість отримання доступу до системи заради розваги або виклику, вони беруть під контроль декілька (від десятків до сотень та тисяч) систем для координації атак і для поширення фішингових схем, спаму і DoS-атак.

- Злочинні групи прагнуть атакувати системи заради грошової вигоди. Зокрема, організовані злочинні групи використовують спам, фішинг, шпигунські або шкідливі програми для скоєння крадіжки особистих даних і інтернет-шахрайства. Міжнародні корпоративні шпигуни і організовані злочинні організації становлять загрозу для усіх країн через їх здатність вести промислове шпигунство, провести великомасштабну грошову крадіжку і найняти та розвинути нового талановитого хакера.

- Іноземні спецслужби можуть використовувати кібер-інструменти як частину їх шпигунської діяльності. Крім того, деякі країни активно працюють над розробкою доктрини інформаційної війни та програм. Такі програми дають змогу одному об’єкту мати значний вплив на торгівлю, зв’язок та економічну інфраструктуру, що підтримують військову міць країн.

- Хакери зламують мережі заради гострих відчуттів від «перемоги» або заради підвищення свого статусу у хакерському співтоваристві або заради грошей. У той час як дистанційне отримання доступу до комп’ютера потребує невеликої кількості знань, хакери можуть завантажити сценарії атак і протоколи з мережі Інтернет і запустити їх проти сайту жертви. Таким чином, в той час як шкідливе програмне забезпечення стає більш витонченим, воно також стає простішим у використанні.

- Інсайдер – людина, що незадоволена своєю роботою в організації, чи організацією в цілому. Така людина може стати основним джерелом комп’ютерних злочинів. Інсайдерам не потрібен високий рівень знань щодо злому системи, тому що їх знання про цільову систему дозволяє їм отримувати майже необмежений доступ, щоб викликати пошкодження системи або щоб вкрати дані системи.

- Терористи прагнуть знищити, знешкодити або використати критичні інфраструктури для того, щоб поставити під загрозу національну безпеку країн, привести до масових жертв, послабити економіку цілих країн або окремих організацій [2].

На рівні держави повинна враховуватись необхідність реалізації інформаційної безпеки в галузі освіти, що набуває особливої гостроти в сучасних умовах війни. Розглянемо предметно.

Саме інформаційна сфера є однією з найбільш важливих, і її захист визначається серед пріоритетів державної політики. Необхідність підтримання безпеки схвалена на державному рівні, що пояснює активну діяльність уповноважених органів влади спрямовану на забезпечення інформаційної безпеки відносин, пов’язаних із збиранням, накопиченням, обробкою та передачею інформації. Проблематику інформаційних загроз в Україні вивчають науковці, але є й загальнодержавні нормативно-правові акти. Указом Президента України від 28 грудня 2021 р. №685/2021 підписано Стратегію інформаційної безпеки, в якій визначено поняття інформаційної загрози як потенційно або реально негативного явища, тенденції і чинника інформаційного впливу на людину, суспільство і державу, що застосовуються в інформаційній сфері з метою унеможливлення чи ускладнення реалізації національних інтересів та збереження національних цінностей України і можуть прямо чи опосередковано завдати шкоди інтересам держави, її національній безпеці та обороні [9]. Це визначення більш сконцентроване на інтересах держави, тоді як інтереси суспільства чи тим більше –

окремої людини, лишаються без уваги. В Стратегії розглядаються навіть такі джерела інформаційних загроз як соціальні мережі, зокрема говориться «збільшення кількості соціальних мереж, їх інтегрованість з іншими соціальними сервісами повсякденного користування, а також специфіка організації всесвітньої мережі Інтернет ставлять під загрозу гарантії права особи на приватність» [9]. Дане формулювання є вкрай важливим саме в контексті освітянського середовища. Відкрита особиста інформаційна політика окремої людини може призвести до надмірного інформування як її близького оточення, так і сторонніх осіб, стосовно подробиць її роботи, стану здоров'я, відпочинку, кола спілкування, стосунків, її думок і переживань.

Також сьогодні існує необхідність запобігання негативним інформаційним впливам, таким як булінг, який набув широкого формату. Закон України «Про освіту» (п. 3.1 ст. 1) визначає булінг (цькування) як «діяння (дії або бездіяльність) учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи та (або) такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого» [8].

Західні науковці присвячують проблемі виховання у молодого покоління раціональної інформаційної гігієни чимало уваги. В своїх працях Дж. Лукас (G. Loukas) та С. Муругесан (S. Murugesan) наголошують на потребі підтримки користувачів практичними технологічними рішеннями, які варіюють від позначення публікацій у соціальних мережах на основі аналізу вмісту до виявлення дипфейків, які можуть бути неочевидними для людського ока. На нашу думку, дослідники підкреслюють необхідність кращого розуміння проблеми через грамотність, освіту та підвищення обізнаності і практичної підтримки користувачів ефективними технічними рішеннями. А це є перспективним напрямком боротьби з інфодемією дезінформації [11]. Правда наразі не існує єдиного підходу до правильної інформаційної гігієни для закладів освіти. То ж обговорення і дискусії щодо прийнятності інформаційної гігієни в освітньому процесі триватимуть.

Ключові акценти розставлено на захисті прав і свобод здобувачів освіти та інших учасників освітнього процесу. Натомість, законодавство у галузі безпеки, навіть оперуючи дефініціями «національна безпека», «інформаційна безпека» та «національні інтереси», зосереджується, передусім, на інформаційній безпеці в інтересах держави, а не суспільства, чи тим більше – окремої людини. Наразі мало уваги приділяється також культурі інформації, навіть нівелюється це питання.

Небезпечними зі складними наслідками є засоби пропаганди на тимчасово окупованих територіях. У контексті питання відновлення регіонів, тимчасово окупованих росією в ході збройної агресії проти України, проблема соціальної реінтеграції місцевого населення нерідко залишається поза увагою, її розглядають як додатковий політичний фактор, а не окреме явище. Проте саме цей аспект є чи не найважчим викликом, що постане перед нами в процесі відбудови тимчасово окупованих територій. Засоби психологічних маніпуляцій зі смертельною ефективністю переконання, які використовує країна-агресор, майже ідентично відповідають «Вісьмом критеріям реформи мислення», запропонованим Робертом Ліфтоном у його книзі «Реформа мислення і психологія тоталітаризму» [10]. Можна визначити, що першим і найбільш вагомим інструментом, що використовується, є контроль над середовищем. З одного боку, існує технічна ізоляція, яка дозволяє контролювати інформаційне середовище: теле- і радіостанції відключені від українських каналів, заблокований вітчизняний та іноземний сегмент Інтернету. З іншого боку, полегшується доступ населення до російських інформаційних провайдерів.

У своїй праці «Формування людської ідентичності під впливом окупаційного режиму на тимчасово окупованих територіях України» суспільний аналітик Анастасія Коверга

підкреслила, як одна з респонденток розповіла їй, що за часів окупації свого населеного пункту, доводилося ходити на цвинтар, щоб відвідувати онлайн заняття в університеті, адже це було єдине місце, де можна було знайти будь-який сигнал, окрім російського. Якщо пошук альтернативного джерела інформації неможливий або потребує значних зусиль, люди просто починають задовольнятися тим, що мають, а мають вони безперешкодний потік класичної пропаганди. «Кожен факт обговорюється на всіх телеканалах цілий день. Це просто починає відкладатися в голові», – зазначає авторка. Особливо добре це працює з людьми, які не звикли до перевірки фактів чи медіаграмотності. Підсвідомо вибудовується логічний ланцюжок: один канал сказав факт, другий канал погодився, радіо підтвердило – значить, інформація має бути правдивою.

Окрім технічної ізоляції існує ще й фізична. Якщо подолання невеликої відстані у межах області потребувало перетину лінії розмежування, подорож може займати в місцевого населення до кількох діб. Для обмеження пересування між Україною та окупованими територіями створено систему контрольних-пропускних пунктів та офіційних процедур, що стало не лише фізичним, але й психологічним викликом для людей, які там проживають. Бачачи страждання інших, люди, які перетинають кордон, зазнають потужного емоційного стресу, спричиненого метафізичною провиною [1], страхом за власне життя та вторинною травматизацією [7]. Система офіційних процедур створює умови, в яких люди змушені брехати або приховувати факти, і це живить підсвідоме почуття провини. Чому? Навіщо? Перед ким? Фізичні та психологічні труднощі змушують людей на тимчасово окупованих територіях двічі подумати чи варто перетинати кордон, а якщо вони це роблять, то цей процес закарбовується в їхній підсвідомості як щось вкрай негативне.

На окупованих територіях широко використовуються містичні маніпуляції, щоб переконати людей у всемогутності та правоті діючого режиму, виправдати страшні наміри окупантів. Розмовляючи з тимчасово переселеними громадянам, можна помітити, що їм надавали точні дати і прогнози щодо гіпотетичних подій, наприклад, що Україна, нібито, спробує захопити Донецьку і Луганську області на початку весни 2022 р., навіть показували військові плани, а росія, напавши першою, випередила і врятувала Донеччину і Луганщину. Такі заяви поширюються як через офіційні ЗМІ, так і у вигляді «сарафанного радіо» (через «перевірених» осіб). Як наслідок таких маніпуляцій – людина опиняється в оточенні чуток і ілюзорно вірить, що «щось наближається». Так створюється психологічна напруга. Зачасту всі анонсовані події плануються і проводяться тимчасовою владою. І тут окупанти вдаються до лозунгів «ми це передбачили», «ми це попередили». Люди, не маючи змоги оцінити об'єктивно ситуацію, сприймають їх як рятівників, провидців.

До того ж часто пропаганда активно експлуатує навантаження мови, використовуючи специфічні слова або цілі фрази, що функціонують лише в межах пропагандистського лексикону. На прикладі України – це «Українські нацисти», «бандерівці», «ви вісім років бомбили Донбас», «на Україні» замість «в Україні», «українські фейки». Такі жаргони складаються з шаблонних кліше, які слугують для того, щоб змінити мислення громадян відповідно до нав'язливих потреб мислення групи. Багато людей «під впливом» не розуміють, що в Україні йде війна, яка загострилася у 2022 р., а не «спеціальна воєнна операція» [5].

Коли люди живуть під постійними обстрілами, в оточенні постійного відчуття страху і невизначеності, вони травмовані морально, а іноді і фізично – пропагандистська доктрина подається як остаточна істина. У цій війні немає нікого, кого б вона не зачепила особисто: руйнуються будинки, люди гинуть під снарядами, чоловіків примусово забирають до армії. Кожна людина має справу з гострим відчуттям несправедливості без будь-якого чіткого раціонального спрямування, і тут на допомогу приходить пропаганда. Пропаганда чітко, псевдологічно пояснює події, і призначає винних.

Не секрет, що східну Україну будували різні нації, вони вже обжилися на цій землі, а всі трагічні події і пропаганда навколо визначають свою картинку подій і загальний наратив нерідко звучить такий: «Америка (або Захід) все влаштувала, а українська влада продала їм країну», «українська влада маніпульована і русофобна», «ми просто хотіли бути незалежними республіками, а Україна на нас напала» [3].

В силу пропаганди, весь особистий досвід людини і загальні події підпорядковані системі, а все, що випадає за межі цієї системи, маркується як «фейк» або чергове підтвердження підступності та схибленості ворога. «Буча (місто, де відбулося одне з наймасовіших і найжорстокіших масових вбивств мирних жителів, скоєних російською армією) – це фейк, вигаданий українцями, щоб показати, що росіяни погані».

В силу інформації чітко окреслюється контраст між «ми» і «вони». З одного боку, Україна представляється бідною країною, що розвалюється, і бомбардує власні території, а Росія – «старшим братом», який прагне допомогти «республікам». Для підтвердження цього місцева тимчасова новостворена влада використовує класичну тактику популізму: задовольняє базові потреби населення, такі як соціальний захист у вигляді пенсій та інших виплат, низькі ціни на комунальні послуги, гуманітарна допомога тощо. Все це широко висвітлюється в ЗМІ як щедрість і благовоління Росії до свого протекторату. Державні свята також використовуються як ефективний політичний інструмент для цієї мети.

Пропаганда на тимчасово окупованих територіях працює над знищенням зв'язків зі старою ідентичністю. Люди, які змушені були отримати російські паспорти, переконані, що в Україні їх вважають зрадниками, і вони будуть покарані, якщо прийдуть туди. Паспорти, отримані на окупованих територіях, не мають повної юридичної сили в Росії, люди, які емігрували або евакуювалися, є об'єктом інтересу для спецслужб.

Але Україна боронить свою землю для своїх дітей. Щойно провідні країни усвідомили, що Україна не капітулювала й чинитиме опір, голоси на нашу підтримку остаточно переважили волання скептиків.

Для того, щоб користуватися можливостями Інтернет ресурсу, запобігти інформаційним загрозам, молодь має засвоїти основні правила безпечної роботи в Інтернеті:

- Використовуйте лише ліцензійне програмне забезпечення. Установлюйте програми тільки з офіційних джерел. Перед установленням читайте відгуки інших користувачів, якщо вони доступні.

- Установлюйте та оновлюйте антивірусне програмне забезпечення як на стаціонарні, так і на мобільні комп'ютери. Бажано, щоб оновлення антивірусних баз здійснювалося регулярно та автоматично.

- Завжди встановлюйте оновлення операційної системи та іншого програмного забезпечення.

- Використовуйте надійні паролі. Не використовуйте на різних інтернет-ресурсах один і той самий пароль, змінюйте його регулярно.

- Приєднуйтеся лише до перевірених Wi-Fi-мереж. Не відправляйте важливі дані (дані кредитних карток, онлайн-банкінгу тощо) через публічні та незахищені Wi-Fi-мережі.

- Установіть фільтр спливаючих вікон у браузері.

- Перевіряйте сертифікат безпеки сайтів у вигляді замка в адресному рядку браузера.

- Не відкривайте повідомлення електронної пошти від невідомих вам осіб і прикріплені до них файли, яких Ви не очікуєте.

- Подумайте про можливі ризики для вас перед тим, як викласти щось у мережу Інтернет.

- Створюйте резервні копії важливих для вас даних, зберігайте їх на носіях даних, відключених від мережі Інтернет [6].

Список використаних джерел:

1. «Вісім років». Деконструкція найпопулярнішого пропагандистського міфу Росії. URL: <https://rpr.org.ua/news/vosem-let-dekonstruktsiia-naypopuliarnishoho-propahandystskoho-mifu-rosii/>.
2. Джерела загроз. URL: <http://surl.li/flldr>.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України: Закон України № 2217-IX від 21.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#n173>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність: Закон України № 2108-IX від 03.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-IX#Text>.
5. Нам мова болить: як об'єднати українців навколо української мови? URL: <https://osvitoria.media/experience/nam-mova-bolyt-yak-ob-yednaty-ukrayintsiv-navkolo-ukrayinskoji-movy/>.
6. Основні правила. URL: <https://www.miyklas.com.ua/p/informatica/10-klas/informatciini-tekhnologiyi-v-suspilstvi-322205/informatciina-bezpeka-navchannia-v-interneti-321523/re-0cf3c5d6-6a11-458b-b39d-889f102e9e71>.
7. Плетка О.Т. Вторинна травматизація: класифікація медіа травм. *Медіатравма в умовах інформаційної війни: психологічний та педагогічний аспекти. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції 20-21 червня 2017 р.* URL: <http://mediaosvita.org.ua/book/pletka-o-t-vtorynnatravmatyzatsiya-klassyfikatsiya-mediatravm/>.
8. Про освіту: Закон України № 2145-VIII від 05 вересня 2017 р. Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 р. «Про Стратегію інформаційної безпеки»: Указ Президента України від 28 грудня 2021 р. №685/2021. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n2>.
10. Lifton Robert Jay. Thought Reform and the Psychology of Totalism: A Study of «Brainwashing» in China. 525 p.
11. Loukas G., Murugesan S. and Andriole S. J. «Information Hygiene: The Fight Against the Misinformation «Infodemic», in IT Professional, vol. 24, no. 2, pp. 16-18, 1 March-April 2022, doi: 10.1109/MITP.2022.3163007.

REFERENCES

1. «Visim rokov». Dekonstruktciya najpopulyarnishoho propahandysts'koho mifu Rosiyi [«Eight years». Deconstruction of the most popular propaganda myth of Russia]. *rpr.org.ua*. Retrieved from <https://rpr.org.ua/news/vosem-let-dekonstruktsiia-naypopuliarnishoho-propahandystskoho-mifu-rosii/> [in Ukrainian].
2. Dzherela zahroz [Sources of threats]. Retrieved from <http://surl.li/flldr> [in Ukrainian].
3. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo rehulyuvannya pravovoho rezhymu na tymchasovo okupovaniy terytoriyi Ukrayiny: Zakon Ukrayiny № 2217-IXh vid 21.04.2022 r. [On the introduction of changes to some laws of Ukraine regarding the regulation of the legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine: Law of Ukraine № 2217-IX from April 21, 2022]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#n173> [in Ukrainian].
4. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo vstanovlennya kryminal'noyi vidpovidal'nosti za kolaboratsiyu diyal'nist': Zakon Ukrayiny № 2108-IXh vid 03.03.2022 r. [On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the establishment of criminal liability for collaborative activity: Law of Ukraine № 2108-IX from

March 3, 2022]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-IX#Text> [in Ukrainian].

5. Nam mova bolyt': yak ob'yednaty ukrayintsiv navkolo ukrayins'koyi movy? [Our language hurts: how to unite Ukrainians around the Ukrainian language?]. *osvitoria.media*. Retrieved from <https://osvitoria.media/experience/nam-mova-bolyt-yak-ob-yednaty-ukrayintsiv-navkolo-ukrayinskoyi-movy/> [in Ukrainian].

6. Osnovni pravyla [Basic rules]. *www.miyklas.com.ua*. Retrieved from <https://www.miyklas.com.ua/p/informatica/10-klas/informatciini-tekhnologiyi-v-suspilstvi-322205/informatciina-bezpeka-navchannia-v-interneti-321523/re-0cf3c5d6-6a11-458b-b39d-889f102e9e71> [in Ukrainian].

7. Pletka, O.T. (2017). Vtorynna travmatyzatsiia: klasyfikatsiia mediatravm [Secondary trauma: classification of media injuries]. Proceedings from Vseukrayins'ka naukovo-praktychna konferentsiya «*Mediatravma v umovakh informatsiinoi viiny: psykholohichni ta pedahohichni aspekty*» – AllUkrainian scientific-practical conf. «*Mediatrauma in the conditions of information war: psychological and pedagogical aspects*». Retrieved from <http://mediaosvita.org.ua/book/pletka-o-t-vtorynna-travmatyzatsiya-klasyfikatsiyamediatravm/> [in Ukrainian].

8. Pro osvitu: Zakon Ukrayiny № 2145-VIII vid 05 veresnya 2017 r. [On education: Law of Ukraine №2145-VIII from September 5, 2017]. Ofitsiyyny Veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> [in Ukrainian].

9. Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 15 zhovtnya 2021 r. «Pro Stratehiyu informatsiynoyi bezpeky»: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 28 hrudnya 2021 r. №685/2021 [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine from October 15, 2021 «On Information Security Strategy»: Decree of the President of Ukraine from December 28, 2021 № 685/2021]. Ofitsiyyny veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Official Website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n2> [in Ukrainian].

10. Lifton, Robert Jay. Thought Reform and the Psychology of Totalism: A Study of «Brainwashing» in China [in English].

11. Loukas, G., Murugesan, S. & Andriole, S.J. (2022). Information Hygiene: The Fight Against the Misinformation «Infodemic». *In IT Professional*, 24, 2, 16-18. DOI: 10.1109/MITP.2022.3163007 [in English].

*Подано до редакції 12.01.2023 р.
Прийнято до друку 22.02.2023 р.*

УДК 351.77:416.2

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-22-31>

Максим ДОЛГІХ,

*доктор філософії у галузі «Публічне управління та адміністрування»,
лікар стоматолог, Київ, Україна*

Maksym DOLHIKH,

*Doctor of philosophy in the field of «Public management and administration»,
dentist, Kyiv, Ukraine*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7333-4595>

max.dolgh1@gmail.com

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В США ТА ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

THEORETICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF PUBLIC MANAGEMENT MECHANISMS OF THE HEALTH CARE SYSTEM IN THE USA AND GREAT BRITAIN

***Анотація.** У статті проаналізовані теоретичні аспекти формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в США та Великобританії.*

Зазначено, що здоров'я – показник рівня, образу та якості життя людей, і в цій своїй якості найтіснішим чином пов'язане з цілями розвитку людського потенціалу. Громадське здоров'я, як і здоров'я кожного громадянина, представляє стратегічну мету держави, умову її національної безпеки. Воно також є необхідним для підтримки здорового трудового потенціалу країни, критерієм ефективності державного управління.

Проаналізувавши державно-управлінське, правове та організаційне забезпечення механізмів публічного управління системою охорони здоров'я у США та Великобританії, ми можемо констатувати, що безоплатне надання всіх видів та у будь-яких обсягах медичної допомоги для громадян – недосяжна мрія, у загальному. Тому що навіть високорозвинені країни не можуть дозволити собі розкіш надавати цілком безкоштовні медичні послуги.

Водночас варто зазначити, що аналіз глобальних трендів розвитку та реформування системи охорони здоров'я показує, що в світі немає ідеальної моделі системи охорони здоров'я. Отже, для організації ефективної системи охорони здоров'я населення необхідно перейняти досвід розвинених країн на основі державного регулювання системи охорони здоров'я з урахуванням різних трендів ринкової економіки.

Досвід цих країн вважаємо актуальним з точки зору формування стратегії розвитку медичного страхування в Україні: визначення місії, цілей довгострокового розвитку та покращення інституційного та організаційного середовищ України у рамках міжнародного співробітництва. Досвід функціонування систем охорони здоров'я європейських країн, також, є дуже корисним для України і може бути застосований після його відповідної адаптації до українських реалій. Це вимагає стратегічного планування розвитку механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Україні, включаючи сімейну медицину, з урахуванням міжнародного досвіду та аналізу результатів його впровадження у пілотних проєктах на конкретних територіях.

Ключові слова: *публічне управління, система охорони здоров'я, обов'язкове медичне страхування, медичні послуги, якість медичних послуг, медичний персонал.*

Abstract. *The article analyzes the theoretical aspects of the formation of mechanisms of public management of the health care system in the USA and Great Britain.*

The author states that health is an indicator of the level, image and quality of people's lives, and in this capacity is most closely related to the goals of developing human potential. Public health, like the health of every citizen, is a strategic goal of the state, a condition of its national security. It is also a necessary condition for maintaining a healthy labor potential of the country, a criterion for the effectiveness of public administration.

Having analyzed the state-management, legal and organizational support of the mechanisms of public management of the health care system in the USA and Great Britain, we can state that the free provision of all types and in any amount of medical care for citizens is an unattainable dream, in general. Because even highly developed countries cannot afford the luxury of providing completely free medical services.

At the same time, it should be noted that the analysis of global trends in the development and reform of the health care system shows that there is no ideal model of the health care system in the world. Therefore, in order to organize an effective public health care system, it is necessary to adopt the experience of developed countries on the basis of state regulation of the health care system, taking into account various trends of the market economy.

The experience of these countries should be considered relevant from the point of view of forming a strategy for the development of health insurance in Ukraine: defining the mission, goals of long-term development and improving the institutional and organizational environment of Ukraine, within the framework of international cooperation. The experience of functioning of health care systems of European countries is also very useful for Ukraine and can be applied after its appropriate adaptation to Ukrainian realities. This requires strategic planning for the development of mechanisms for public management of the healthcare system in Ukraine, including family medicine, taking into account international experience and analysis of the results of its implementation in pilot projects in specific territories.

Key words: *public administration, health care system, mandatory medical insurance, medical services, quality of medical services, medical personnel.*

Постановка проблеми. Епоха глобалізації створила умови для величезного позитивного стрибка у сфері нових технологій, розвитку світової торгівлі та інвестицій. Нинішнє покоління людей сподівається бути багатшими, здоровішими і освіченішими, ніж їхні батьки. Практично у всьому світі успішно вирішуються проблеми загальної початкової освіти, зниження дитячої смертності. Зростає тривалість життя людей. Разом з тим, глобалізація не вирішила всіх проблем, пов'язаних з розривом між бідними та багатими країнами, а окремих випадках навіть посилила таке становище. Загрозу людському розвитку становить не тільки розрив між багатими та бідними країнами в рівні економічного розвитку, а й широке поширення небезпечних хвороб, що становлять загрозу життю людей, таких як ВІЛ-інфекція, туберкульоз, коронавірус та ін.

Основна мета людського розвитку полягає у створенні такого навколишнього політичного, економічного, соціального, культурного та екологічного середовища, яке б дозволило забезпечити людям матеріальний достаток та можливість довго насолоджуватися здоровим і творчим життям.

Здоров'я – показник рівня, образу та якості життя людей і в цій своїй якості найтіснішим чином пов'язані з цілями розвитку людського потенціалу.

Громадське здоров'я, як і здоров'я кожного громадянина, представляє стратегічну мету держави, умову її національної безпеки. Воно також є необхідним для підтримки здорового трудового потенціалу країни, критерієм ефективності державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні проблеми реформування та

розвитку системи охорони здоров'я аналізують політологи, юристи, економісти, фінансисти, фахівці з державного управління. Так, розв'язанням проблем реформування системи охорони здоров'я, механізмами державного управління реформуванням медичної сфери займалися М. Білинська, О. Вашев, Я. Зима, Д. Карамішев, О. Павленко, О. Прокопчук, І. Рожкова, В. Рудий, Я. Радиш та ін.

Метою статті є системний аналіз теоретичних аспектів формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в США та Великобританії.

Виклад основного матеріалу. Світова практика надання медичних послуг свідчить, що втілення гуманітарної, людино центричної парадигми глобального економічного розвитку та соціального прогресу, передумовами яких є якість людського потенціалу, має сприяти реалізації основного права людини на життя та здоров'я, а отже, і забезпеченню довголіття населення [1].

Міжнародні організації, такі як: Організація Об'єднаних Націй, Європейський Союз, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Всесвітня організація охорони здоров'я, останнім часом, приділяють значну увагу показникам ефективності формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, оцінюючи згідно них рівень розвитку різних країн світу в цілому.

Підхід міжнародних експертів до вивчення питань механізмів публічного управління системою охорони здоров'я базується на аналізі та порівнянні ефективності функціонування трьох галузей – політичної (рівень демократії у ній); економічної (ВВП на душу населення); медичної, яка відповідає політичному та економічному становищам у країні [2].

Аналіз наукових джерел показав, що деякі питання вивчення міжнародного досвіду інших країн щодо функціонування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я актуалізуються у працях багатьох вчених. Однак, незважаючи на наукову та практичну цінності опублікованих праць, основні питання, пов'язані з вибором критеріїв оцінки рівня розвитку зарубіжних країн у системі охорони здоров'я, досі залишаються невирішеними [3].

У цілому, формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я проводиться відповідно до стратегічних напрямів, окреслених Всесвітньою організацією охорони здоров'я, основні з яких були визначені на 17-ій (1963 р., Нью-Йоркській) та 35-ій (1983 р.) сесіях. Також були обговорені 12 принципів реалізації механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, що впливають з позиції повної відповідальності уряду за забезпечення прав людини на охорону здоров'я та розроблені для більшості національних систем державного управління [4] (див. Рис. 1).



Рис. 1 Принципи реалізації механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, затверджені Всесвітньою організацією охорони здоров'я

На основі проведеного аналізу можна визначити три кращі країни за основними показниками здоров'я (середня тривалість життя, дитяча смертність та інші) серед яких:

Японія, Німеччина та США [5]. Нижче пропонуємо детальніше зупинитися на огляді особливостей функціонування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я у двох останніх країнах.

Приватна форма фінансування охорони здоров'я є типовою для *Сполучених Штатів Америки*, де медичні послуги оплачуються, переважно, державою. Близько 90% американців користуються приватними страховими компаніями, витрачаючи на їх послуги більше 10% сімейного доходу. Розмір медичної допомоги, у переважній більшості, залежить від розміру внеску. Більшість американців страхуються своїми роботодавцями, або через такі організації, як професійні товариства або об'єднання малих підприємств. Ця система існує вже кілька десятиліть. Вона підтримується у межах штатів такими організаціями як Синій хрест і Синій щит, які зобов'язані страхувати всіх, хто сам цього забажає [6].

США витрачають 16,4% ВВП на охорону здоров'я. Це майже найбільший показник у світі. Зауважимо, однак, що великий розмір фінансування не завжди гарантує рівний та належний доступи всім громадянам до медичної допомоги.

У 2018 р., понад 15% американців, взагалі, були незастраховані. Причиною цього була висока вартість страхування, втрата роботи або неможливість отримати страхову субсидію. При цьому, громадяни без страхування можуть скористатися послугами некомерційних медичних центрів та невідкладних стаціонарів у лікарнях. Однак, часто вони їдуть звідти, не отримуючи належної допомоги. Такі установи можуть лише оцінити загальний стан пацієнта та стабілізувати його, а не лікувати людину. Страхування також не означає надання необмеженої кількості необхідних ліків.

Більшість американців користуються певними програмами страхування і отримують так звану «керовану» допомогу. Через мережу посередників їх направляють до лікарів поліклінік, аптек, лабораторій, рентгенівських кабінетів та інших установ. Деякі програми страхування не охоплюють лікування хронічних захворювань.

Третина американців отримує медичну допомогу за програмами страхування Медікейр та Медікейд, що фінансуються платниками податків.

Медікейр – це національна програма страхування для людей, старших 65 років, та деяких людей, які знаходяться «за межею бідності». У 2017 р. Медікейр надала послуги та ліки на суму близько 514 мільярдів доларів. Медікейд – це спільна програма державних і федеральних урядів, яку вони спонсорують. 23% американців використовують цю програму. Робота програми також спрямована на надання страхування певним категоріям людей. Покриття Медікейд трохи ширше, ніж Медікейр, але не відповідає потребам кожного. Кожна держава вирішує, хто підпадає під цю програму [7]. У Сполучених Штатах Америки первинна допомога, зазвичай, надається сімейними лікарями, які працюють поодиночці або як частина групи. Сімейні лікарі складають третину від загальної кількості лікарів у країні. Більшість приватних лікарів первинної медичної допомоги працюють у невеликих клініках із чисельністю персоналу менше 5 осіб. Пацієнти можуть обирати лікаря із електронної мережі зареєстрованих постачальників послуг [8].

При цьому, нами з'ясовано, що, в цілому, американцям не подобається сучасний стан розвитку їхньої медицини. Згідно з опитуванням, проведеним у 2017 р. Commonwealth Fund, 82% громадян Сполучених Штатів Америки вважають, що діюча система механізмів публічного управління охороною здоров'я потребує або проведення фундаментальної реформи, або її перебудови [9]. Розглядаючи організацію охорони здоров'я у Сполучених Штатах Америки, варто зазначити, що головним недоліком її системи механізмів публічного управління є висока вартість медичної допомоги. Витрати на душу населення в Сполучених Штатах Америки становлять 7 290 USD на рік, що більше ніж у два рази перевищує середній показник серед індустріально розвинених держав. Тому досвід Сполучених Штатів Америки показує, що запровадити приватне медичне страхування як основне джерело фінансування

недоцільно, оскільки, можливі серйозні фінансові розбіжності в охороні здоров'я [5].

Таким чином, можна виділити 4 основні напрями реформи: обов'язковість страхування для всіх громадян, державне регулювання тарифів страхових внесків та обсягів страхового покриття, полегшення процесу вибору громадянами страхового плану, регулювання цін на медичні послуги та підвищення якості медичної допомоги.

1. Розвиток системи обов'язкового медичного страхування для всього населення:

– Усі громадяни повинні мати медичне страхування або «мандат», як його назвали американці на страхування.

– Страхівка купується громадянином самостійно, якщо вона коштує не більше 8% від його щорічного доходу; якщо ж громадянин не страхується, то нього накладається штраф у вигляді від 1 до 2,5% від доходу.

– Якщо страхівка коштує дорожче 8% від доходу громадянина, і менше ніж 14 400 \$ на рік на людину або менше, ніж 29 330 \$ на сім'ю з 4-х осіб, то держава страхує таких громадян за рахунок програми Medicaid.

– Для громадян, які мають доходи від 14 400 до 43 320 \$ на особу на рік або від 29 330 до 88 200 \$ на сім'ю з 4-х осіб, передбачені податкові субсидії.

– Молодим людям віком від 19 до 26 років, які раніше віддавали перевагу не страхуватися, дозволено залишатися у страховому плані батьків.

– Для суб'єктів малого підприємництва (25 осіб і менше), якщо вони вирішують застрахувати своїх працівників за груповими планами, також передбачено податкові субсидії.

– Для роботодавців із чисельністю понад 50 працівників пропонується вибір – чи обов'язкове страхування всіх працівників, чи оплата додаткового податку кожного працівника у вигляді 2000 \$ на рік (ця сума складає близько 1/3 від щорічного внеску за страхування 1-го працівника у середньому у країні).

– Працівники середнього та малого підприємства мають право залишитись у груповому страховому плані роботодавця (якщо він їх влаштує).

2. Регулювання страхових тарифів та обсягів страхового покриття:

– Страхові компанії не мають права нікому відмовити у страхуванні та встановлювати більші тарифи страхування тим, у кого є високі ризики розвитку захворювання чи його наявність, тобто відбувається перехід на обов'язкове безризикове страхування.

– Страховий план повинен обов'язково покривати медичні заходи щодо профілактики захворювань та ранню діагностику захворювань, стаціонарне лікування, лікарське забезпечення в амбулаторних умовах та послуги з довготривалого догляду, тобто держава встановлює базовий пакет медичного страхування.

– Держава встановлює ліміти до 6 000 \$ на рік на «суплатежі» застраховані за медичну допомогу.

– Держава регулює доходи страхових компаній – вони мають витратити щонайменше 80–85% від суми коштів зібраних страхових внесків на оплату рахунків медичну допомогу, тобто не більше 15–20% коштів у них має залишатися на адміністративні витрати та прибуток.

3. Спрощення процесу відбору страхового плану для населення – створюється «біржа» страхових планів, на якій громадяни та роботодавці можуть на конкурентній основі вибрати страховий план найбільш оптимальний для них та отримати консультації. Ця діяльність підтримуватиметься через Інтернет та call-центри.

4. Регулювання цін на медичні послуги та підвищення якості медичної допомоги – для цього запропоновано такі інструменти:

– Податок на «Кадиллак». Сьогодні більшість роботодавців у США мають податкові відрахування за медичне страхування, це їх стимулює формувати щедрі відрахування на

страхування та не замислюватися про вартість медичної допомоги з одного боку – це знижує податкові надходження до державного бюджету. З іншого – страхові компанії та постачальники медичних послуг формують високі тарифи свої послуги. Для того, щоб уникнути цієї ситуації, запроваджено додатковий податок на страхові компанії, які мають найвищі тарифи внесків.

– Організація «біржі» страхових планів та прозорої конкуренції між ними.

– Створення «Незалежної консультативної ради з фінансування» (IPAB – Independent payment advisory board). Рішення цієї ради повинні обов'язково розглядатися у Конгресі.

– Створення комісії, яка займатиметься «Порівняльною оцінкою медичних технологій» (CET – comparative effectiveness research). Іншими словами, оплата з державної кишені та приватних страхових компаній, які також зацікавлені у зниженні витрат, буде відбуватися лише за високоефективні медичні втручання.

– Включення медичних організацій до плану «Підзвітних медичних організацій» (ACO – Accountable care organizations). Суть цього полягає в тому, що якщо медична організація або приватний лікар (лікарі) вступили в цю програму, то вони зобов'язані звітувати перед державою за якість та результати надання медичної допомоги за встановленими показниками (всього 33 таких показника). Якщо значення цих показників будуть на належному рівні, та організація спромоглася заощадити від 2 до 4% від встановлених тарифів за послуги, то вона отримує від 60 до 70% від зекономлених коштів як бонус. Передбачається, що економія може бути досягнута за рахунок впровадження стандартів, зменшення дублювання процедур, інтеграції надання медичної допомоги пацієнтам. Таким чином, ця модель мотивує постачальників медичних послуг економити кошти державних програм за умови підтримання якості на високому рівні.

У **Великобританії** основна частина фінансування надходить з державного бюджету і розподіляється зверху по управлінській вертикалі. Централізоване фінансування допомагає «стримувати» зростаючі витрати на лікування. Однак, у державній системі охорони здоров'я є і недоліки, такі як: схильність до монополізму, відсутність у пацієнта вибору лікаря чи лікарні.

Система страхування базується на принципах солідарності. Страхові організації та застраховані особи мають можливість контролювати використання страхових фондів. Застраховані особи також можуть обрати лікаря та лікувальну установу. Фінансування таких систем здійснюється із трьох джерел [10]:

1. Страхові внески підприємців (відрахування із доходів).
2. Страхові внески осіб, які працюють (відрахування із заробітної плати).
3. Кошти з державного бюджету.

Система охорони здоров'я Великобританії складається із 3-х секторів:

I. Сектор первинної медико-санітарної допомоги (лікарі загальної практики, амбулаторно-поліклінічних установ, аптек, фармацевтів, зубних лікарів (не стоматологів), очних лікарів (не офтальмологів), тобто персонал установ системи первинної медико-санітарної допомоги;

II. Госпіталів, лікарняних служб, амбулаторій при госпіталях, лікарів спеціалістів, у тому числі стоматологів та офтальмологів та інших персоналів стаціонарів;

III. Громадських, підвідомчих муніципалітетів, медичних служб охорони здоров'я, включаючи санітарно-гігієнічні, організації так званих соціальних медичних працівників (медсестер з догляду, патронажних медсестер та ін.).

Крім цього, низка відомств, Міністерство праці, Військове міністерство мають медичні установи та персонал (санітарних інспекторів промислових підприємств тощо, які є державними службовцями).

Основним постачальником-надавачем послуг із охорони здоров'я є Національна служба охорони здоров'я (National Health Service, NHS), яка звітує перед Департаментом

(Міністерством) охорони здоров'я. Вона забезпечує мешканців практично всіма необхідними медичними послугами, стаціонарними препаратами та іншими медичними витратами на безоплатній основі. Пільги щодо соплатежу передбачені для соціально вразливих та нужденних груп населення. Так, громадяни, які не досягли 16 років, особи віком від 60 років і старше, студенти до 19 років, пацієнти з особливими хворобами, військові пенсіонери та інваліди війни повністю звільнені від соплатежів за ліки [8, с. 66].

Фінансова база Національної служби охорони здоров'я формується із податкових надходжень, які становлять 90% бюджету, виділеного на охорону здоров'я. Кожен британець платить за ліки відповідно до своїх доходів. Національна служба охорони здоров'я надає безкоштовну медичну допомогу з огляду на потреби пацієнта, а не на його відрахування. Слід зазначити, що не всі послуги Національної служби охорони здоров'я є безкоштовними. У формі прямих платежів пацієнти сплачують за приватне лікування у закладах Національної служби охорони здоров'я, безрецептурні ліки, офтальмологію та стоматологічну допомогу. Стоматологічні послуги та лікарські засоби, що відпускаються за рецептом, відшкодовуються пацієнтам. Що стосується ліків, то будь-який лікар має стандартну ціну за рецептом, незважаючи на собівартість. Фінансування, що отримується за рахунок загальних податкових зборів, забезпечує 82% витрат на утримання закладів охорони здоров'я та 100% зарплати лікарів, медсестер та незалежних лікарів. Додаткові джерела фінансування Національної служби охорони здоров'я (18%) надходять у вигляді пожертв, коштів від державного страхування та комерційної діяльності агентств Національної служби охорони здоров'я.

Медичні послуги у Великобританії поділяються на первинні, що надаються у кабінетах загальної практики, амбулаторно-хірургічних кабінетах, стоматологічних і офтальмологічних відділеннях та вторинні – надаються у лікарнях, медичних центрах та здійснюються у роботі психологів та психіатрів. Більшість (95%) амбулаторних медичних послуг у країні надаються незалежними лікарями загальної практики, які найчастіше працюють як групи. Основний принцип оплати – «гроші йдуть за пацієнтом» – дає пацієнтам право вільно обирати лікаря, плата за роботу якого залежить від кількості пацієнтів, їх статі, віку. Направлення до лікаря-терапевта, який у разі необхідності дає направлення до «вузьких» фахівців, для пацієнта є безкоштовним. Якщо пацієнт вирішить подати заяву на «вторинку», за власною ініціативою, йому доведеться заплатити за таке відвідування з власної кишені (крім випадків надання першої допомоги).

Функціонування Національної служби охорони здоров'я у Великобританії не виключає роботи закладів приватної медицини, що фінансуються за рахунок коштів від приватного страхування, яким охоплюється близько 8% населення країни. В останні роки Національна служба охорони здоров'я все активніше залучає приватний сектор з метою збільшення своїх ресурсних можливостей.

Що стосується якості медичних послуг, включаючи їх ефективність, безпеку, координацію, організацію, доступність, продуктивність системи, у цілому, Великобританія є одним із лідерів. Країна змогла створити медичну галузь без посередників (страхових компаній), що зробило її однією із найефективніших у світі. Для реформування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Україні можна скористатися такими перевагами британської системи, як: доступність медичних послуг, зручність їх отримання та рівень прикладених зусиль, щоб максимально ефективно використовувати наявні ресурси [9, с. 40].

Висновки. Проаналізувавши державно-управлінське, правове та організаційне забезпечення механізмів публічного управління системою охорони здоров'я у США та Великобританії, ми можемо констатувати, що безоплатне надання всіх видів та у будь-яких обсягах медичної допомоги для громадян – недосяжна мрія, у загальному. Тому що навіть

високорозвинені країни не можуть дозволити собі розкіш надавати цілком безкоштовні медичні послуги.

Водночас слід зазначити, що аналіз глобальних трендів розвитку та реформування системи охорони здоров'я показує, що в світі немає ідеальної моделі системи охорони здоров'я. Отже, для організації ефективної системи охорони здоров'я населення необхідно перейняти досвід розвинених країн на основі державного регулювання системи охорони здоров'я з урахуванням різних трендів ринкової економіки.

Досвід цих країн слід вважати актуальним з точки зору формування стратегії розвитку медичного страхування в Україні: визначення місії, цілей довгострокового розвитку та покращення інституційного та організаційного середовища України, у рамках міжнародного співробітництва. Досвід функціонування систем охорони здоров'я європейських країн також є дуже корисним для України і може бути застосований після його відповідної адаптації до українських реалій. Це вимагає стратегічного планування розвитку механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Україні, включаючи сімейну медицину, з урахуванням міжнародного досвіду та аналізу результатів його впровадження у пілотних проєктах на конкретних територіях.

Список використаних джерел:

1. Поворозник М.Ю. Комплексний аналіз національних моделей організації систем медичних послуг. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2017_14_7.
2. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку: кол. моногр. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш, передм. Т.Д. Бахтеевої; за заг. ред. Проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша]. Київ: НАДУ, 2013. 200 с.
3. Худоба О. Зарубіжний досвід державного управління системою охорони здоров'я в Україні: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_1_17.
4. Юристовська Н.Я. Теоретичні аспекти державного забезпечення рівних можливостей доступу до медичних послуг та доступності медичного обслуговування сільського населення. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_2_18.
5. Гомон Д.О., Денисова А.В. Зарубіжний досвід організації забезпечення охорони здоров'я. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2016. № 4. С. 120–127.
6. Воробйов В. В. Досвід провідних країн світу в управлінні сферою охорони здоров'я. *Форум права*. 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_23.
7. Трансформація. Як працює система охорони здоров'я в США 28 січня 2019. URL: <https://suprun.doctor/transmacziya/yak-pracyue-sistema-oxoroni-zdorovya-v-ssha.html?page408>.
8. Карлаш В.В. Механізми державного регулювання охорони здоров'я населення України: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02. Харків, 2020. 210 с.
9. Костюк В.С. Реформування охорони здоров'я в Україні в умовах європейської орієнтації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2017. Вип. 24(2). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2017_24%282%29_11.
10. Паршикова А. Міжнародний досвід реформування системи охорони здоров'я (досвід країн Європейського Союзу). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29185.pdf>.

REFERENCES

1. Povoroznyk, M.Yu. (2017). Kompleksnyi analiz natsionalnykh modelei orhanizatsii system medychnykh posluh [Comprehensive analysis of national models of the organization of medical services systems], *Prychornomorski ekonomichni studii – Black Sea Economic Studies*, 14. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2017_14_7 [in Ukrainian].
2. Bilynska, M.M. & Radysh, Ya.F. (2013). Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia v Ukraini: heneza i perspektyvy rozvytku [State management of health care in Ukraine: genesis and prospects for development. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. Khudoba, O. (2014). Zarubizhnyi dosvid derzhavnoho upravlinnia systemoiu okhorony zdorovia v Ukraini: porivnialnyi analiz [Foreign experience of state management of the health care system in Ukraine: a comparative analysis]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – State management and local self-government*, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_1_17 [in Ukrainian].
4. Iurystovska, N.Ya. (2017). Teoretychni aspekty derzhavnoho zabezpechennia rivnykh mozhlyvostei dostupu do medychnykh posluh ta dostupnosti medychnoho obsluhovuvannia silskoho naselennia [Theoretical aspects of state provision of equal access to medical services and availability of medical care for the rural population]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Effectiveness of state administration*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_2_18 [in Ukrainian].
5. Homon, D.O. & Denysova, A.V. (2016). Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii zabezpechennia okhorony zdorovia [Foreign experience of health care organization]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Serii: «Iurydychni nauky» – Scientific Bulletin of Kherson State University. Series: «Legal Sciences»*, 4 [in Ukrainian].
6. Vorobiov, V.V. (2011). Dosvid providnykh krain svitu v upravlinni sferoiu okhorony zdorovia [Experience of the leading countries of the world in managing the sphere of health care]. *Forum prava – Law Forum*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_23 [in Ukrainian].
7. Transformatsiia. Yak pratsiuie systema okhorony zdorovia v SShA [Transformation. How the health care system works in the USA], 28 sichnia 2019. Retrieved from <https://suprun.doctor/transformacziya/yak-praczyue-sistema-okoroni-zdorovya-v-ssha.html?=-page408> [in Ukrainian].
8. Karlash, V.V. (2020). Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання okhorony zdorovia naselennia Ukrainy: dys. ... kand. nauk z derzh. upravl.: 25.00.02. [Mechanisms of state regulation of health care of the population of Ukraine]. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
9. Kostiuk, V.S. (2017). Reformuvannia okhorony zdorovia v Ukraini v umovakh yevropeiskoi oriientsatsii [Reforming health care in Ukraine in the conditions of European orientation]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Ekonomika i menedzhment – Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Series: Economics and management*, 24(2). Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2017_24%282%29_11 [in Ukrainian].
10. Parshykova, A. (2019). Mizhnarodnyi dosvid reformuvannia systemy okhorony zdorovia (dosvid krain Yevropeiskoho Soiuzu). Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom na zapyt narodnoho deputata Ukrainy [International experience of reforming the health care system (experience of the countries of the European Union). Information document 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/29185.pdf> [in Ukrainian].

Подано до редакції 16.02.2023 р.

Прийнято до друку 24.03.2023 р.

УДК351-027.555]:339.543(4)

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-32-40>

Марта КАРПА,

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

Marta KARPA,

Doctor of State Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Management and Administration of the Hryhoriy Skovoroda University in Pereiaslav

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8141-4894>

marta.karpa@ukr.net

КОНВЕНЦІЙНІ НОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СФЕРОЮ ЄС: ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

CONVENTIONAL RULES OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION OF THE EU CUSTOMS SPHERE: IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Анотація. У статті розкрито процес впровадження в Україні норм, у тому числі конвенційних норм ЄС у сфері публічного управління митною справою. Проаналізовано актуальний стан впровадження конвенційних норм у вітчизняне митне законодавство. Виявлено потребу у впровадженні змін у публічне управління митною сферою України, зокрема через застосування інституційних, організаційних, функціональних змін. Україна досягла значних успіхів в імплементації Митного кодексу ЄС. Поступом є питання щодо набуття українськими підприємствами статусу Авторизованого економічного оператора, приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. 2022–2023 рр. стали роками впровадження конвенційних норм у митну сферу України.

Зазначено, що прийняття змін на законодавчому рівні виконало одне із зобов'язань України, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Участь у Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами дозволяє виконати умови для приєднання до процедури спільного транзиту, оскільки приєднання до цієї процедури можливе тільки в разі одночасного приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту і Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами, а також застосовує механізм взаємної адміністративної допомоги між договірними сторонами Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами для виявлення невідповідностей або порушень з питань, що регулюються цією Конвенцією.

Обґрунтовано, що конвенційні норми лише розпочинають запроваджуватися на національному рівні. Подальші кроки будуть стосуватися малих та середніх підприємств, торгівлі та сталого розвитку, електронної комерції та технічного співробітництва. Враховуючи наявність низки європейських Конвенцій, норми яких плануються до запровадження, сфера публічного управління митною сферою зазнаватиме змін, зокрема у частині змін у санітарній та фітосанітарній сфері, спрощенні процедур торгівлі, захисті інтелектуальної власності, сфері державних закупівель тощо.

Ключові слова: публічне управління, Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами, Конвенція про процедуру спільного транзиту Україна, конвенційні норми, митна сфера, митна справа, митні органи.

Abstract. *The article describes the process of implementing norms in Ukraine, including EU convention norms in the field of public administration of customs affairs. The author analyzed the current state of implementation of convention norms in the domestic customs legislation. The article revealed the need to implement changes in the public administration of the customs sphere of Ukraine, in particular through the application of institutional, organizational, and functional changes. Ukraine has made significant progress in the implementation of the EU Customs Code, and has confirmed its readiness to further support Ukraine in this direction. Progress is the issue of acquisition by Ukrainian enterprises of the status of Authorized Economic Operator, accession of Ukraine to the Convention on the Common Transit Procedure and the Convention on the Simplification of Formalities in Trade in Goods. The years 2022–2023 have become the years of implementation of convention norms in the customs sphere of Ukraine.*

The author states that the adoption of changes at the legislative level fulfilled one of Ukraine's obligations stipulated by the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand. Participation in the Convention on the Simplification of Formalities in Trade in Goods allows you to fulfill the conditions for joining the common transit procedure, since joining this procedure is possible only in case of simultaneous joining the Convention on the Common Transit Procedure and the Convention on the Simplification of Formalities in Trade in Goods, and also applies the mechanism of mutual administrative assistance between the contracting parties to the Convention on the Simplification of Formalities in Trade in Goods to identify inconsistencies or violations in matters regulated by this Convention.

The article substantiates that the convention norms are only beginning to be implemented at the national level. After all, the next steps will concern small and medium-sized enterprises, trade and sustainable development, e-commerce and technical cooperation. Taking into account the presence of a number of European Conventions, the norms of which are planned for implementation, the sphere of public management of the customs sphere will undergo changes, in particular in terms of changes in the sanitary and phytosanitary sphere, simplification of trade procedures, protection of intellectual property, public procurement, etc.

Key words: *public administration, Convention on Facilitation of Formalities in Trade in Goods, Convention on the Joint Transit Procedure of Ukraine, convention norms, customs sphere, customs business, customs authorities.*

Постановка проблеми. Українська сторона у жовтні 2022 р. поінформувала щодо прогресу оновлення Додатку XV до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [1], який стосується наближення митного законодавства України до Європейського Союзу (постатейна імплементація Митного кодексу та інших регламентів ЄС).

Таким чином, Україна досягла значних успіхів в імплементації Митного кодексу ЄС. Поступом є питання щодо набуття українськими підприємствами статусу Авторизованого економічного оператора (АЕО), приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. 2022–2023 рр. стали роками впровадження конвенційних норм у митну сферу України. Тому актуальність досліджень нормативно-правового поля здійснення імплементації Митного кодексу та інших регламентів ЄС, його впровадження у митне законодавства України, показників діяльності митниці на основі нових механізмів є високою та такою, яка спричинить управлінські зміни у митній сфері України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми публічного управління митною сферою розкриті науковцями у контексті нормативно-правового, організаційного, функціонального забезпечення, глобалізаційних викликів та тенденцій. Зокрема, серед науковців можна виокремити таких як Н. Авраменко, І. Бережнюк, М. Білуха, А. Ємець, М. Карпа, А. Крисоватий, В. Мартинюк, Т. Микитенко, В. Науменко, С. Онишко, П. Пашко, С. Шевчук та ін. Упровадження актуальних концепцій управління митною справою європейських країн у національну практику досліджували І. Квеліашвілі та Т. Тоцька [2]. М. Карпа, Т. Кіцак, О. Акімов аналізували проблеми імплементації євротенденцій до публічного управління у сфері митного контролю України [3-4]. Проблеми публічного управління у контексті формування та реалізації повноважень, у тому числі за галузевими напрямками було розкрито у контексті розмежувань компетенцій [5-7]. Основу досліджень нормативно-правового забезпечення публічного управління митною сферою в частині впровадження норм ЄС становлять законодавчі та підзаконні акти України та ЄС, міжнародні договори та інші акти.

Мета статті. Метою статті є узагальнення та аналіз процесу впровадження в Україні норм, у тому числі конвенційних норм ЄС у сфері публічного управління митною справою. Тенденції впровадження конвенційних норм зумовлюють потребу у внесенні інституційних, організаційних, функціональних змін у митну сферу України. Тому вивчення та впровадження європейської практики у вітчизняну митну сферу ставить перед науковцями та практиками нові виклики та завдання.

Виклад основного матеріалу. До Конвенції про процедуру спільного транзиту Україна приєдналася 30.08.2022 р., а датою набрання її чинності на території України є 01.10.2022 р. Сутність Конвенції полягає в тому, що вона визначає заходи щодо транзитного перевезення товарів між ЄС і країнами Європейської асоціації вільної торгівлі (далі – ЄАВТ), а також між самими країнами спільного транзиту, в тому числі, у відповідних випадках, стосовно товарів, які перевантажують, направляють далі або складають, шляхом запровадження процедури спільного транзиту незалежно від виду і походження товарів. Транзит – означає процедуру, під якою товари перевозяться під контролем компетентних органів з однієї Договірної сторони до іншої Договірної сторони або до тієї самої Договірної сторони принаймні через один кордон. Процедура спільного транзиту Конвенції у відповідних випадках іменується процедурою Т1 або процедурою Т2.

Сьогодні учасниками Конвенції про процедуру спільного транзиту є 36 Договірних сторін, які прийняли та впровадили єдині правила декларування та контролю щодо транзитного переміщенням товарів із використанням спільного ІТ продукту комп'ютеризованої транзитної системи NCTS. Країни-підписанти Конвенції: 27 країн ЄС, 4 країни ЄАВТ (Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн і Швейцарія), Великобританія, Туреччина, Північна Македонія, Сербія та Україна.

NCTS дає можливість налагодити обмін інформацією про всі етапи митного оформлення транзиту товарів з використанням електронних повідомлень в режимі реального часу та підвищити ефективність використання механізму аналізу ризиків.

Приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту та використання системи NCTS надало можливість Україні:

1. Запровадити обмін митною інформацією щодо транзитних товарів з 35 країнами в режимі реального часу.
2. Використовувати єдину транзитну декларацію та єдину гарантію для переміщення товарів від країни-відправлення до країни-призначення, які є Договірними сторонами Конвенції.

Наприклад, для переміщення товарів з України до Німеччини або з Туреччини до України буде оформлятися одна транзитна декларація за єдиними правилами з наданням

єдиного гарантійного документа. Така декларація є чинною для митних органів всіх країн, через які прямуватиме вантаж.

3. Отримувати достовірну інформацію про транзитні переміщення товарів, що прямують в Україну, від митних органів країн-учасниць Конвенції до моменту ввезення цих товарів на митну територію України.

4. Запровадити спеціальні транзитні спрощення (загальна гарантія, звільнення від гарантії, авторизований вантажовідправник/вантажодержувач, самостійне накладання пломб).

5. Запровадити прості та рівні умови для гарантів, а також новий продукт на ринку фінансових послуг – загальну гарантію.

Процедура приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту передбачала запровадження і використання протягом щонайменше одного року основних положень Конвенції та відповідного ІТ продукту (національного сегменту NCTS) на національному рівні (див. Рис. 1). За результатами позитивного проходження оціночної місії, що була проведена представниками Генерального Директорату Європейської Комісії з питань оподаткування та Митного союзу (DG TAXUD) та Спільних Комітетів, Україна отримала офіційне запрошення приєднатися до Конвенції, а 30 серпня 2022 р. Президент України підписав закони необхідні для приєднання до Конвенції:

- Закон України від 30.08.2022 р. № 0166 – 2555-IX «Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту» [8];
- Закон України від 30.08.2022 р. № 0165 – 2554-IX «Про приєднання України до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами» [9];
- Закон України від 15.08.2022 р. № 2510 – IX «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо окремих питань імплементації глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх держави-члени, з іншої сторони» [10].

Після приєднання України до Конвенції, український бізнес отримав можливість:

- працювати за принципом «один транспортний засіб – одна декларація – одна гарантія» та прискорити проходження товарів через митний кордон України;
- користуватися транзитними спрощеннями спільного на міжнародному рівні, які має бізнес у 35-ти країнах Конвенції, та які доповнюють і дають можливість повноцінно використовувати спрощення, надані у 2019 р. для поміщення товарів у митні режими;
- користуватися спрощеннями, навіть без статусу АЕО;
- застосовувати знижені ставки мита на сировину для виробництва товарів на внутрішній ринок, більша передбачуваність та ширші можливості рішень щодо зобов'язуючої інформації (раніше – попередніх рішень) тощо [11].



Рис. 1. Процес приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту та впровадження комп'ютеризованої транзитної системи NCTS.

Примітка: сформовано на основі [11].

Митний союз ЄС, створений в 1968 р., має на меті спростити торгівлю компаніям ЄС, гармонізувати мита на товари, які надходять з-за меж ЄС і допомогти захистити європейських громадян та навколишнє середовище. На практиці Митний союз означає, що митні органи всіх країн ЄС працюють за принципом уніфікації, а також вони застосовують однакові тарифи до товарів, що ввозяться на їх територію з решти світу, і не застосовують ніяких тарифів всередині країни. У випадку з ЄС це означає, що не сплачуються митні збори при перевезенні товарів з однієї країни ЄС в іншу. Мито з товарів, що ввозяться до ЄС, становить близько 14% від загального бюджету ЄС як частина його «традиційних власних ресурсів».

У сфері митної справи ЄС має виключну компетенцію приймати законодавство, в той час як держави-члени несуть відповідальність за його реалізацію, включаючи митний контроль. Митні органи держав-членів відіграють ключову роль у збалансуванні необхідності полегшення торгівлі з більш швидкими та безперервними процедурами імпорту та необхідністю застосування митного контролю. Митний контроль на зовнішніх кордонах ЄС захищає споживачів від товарів і продуктів, які можуть бути небезпечними або шкідливими для їхнього здоров'я. Окремо діють заходи митного контролю, націлені на захист тварин та навколишнього середовища, на боротьбу з незаконною торгівлею видами, що зникають, на запобігання хворобам рослин і тварин.

Митні органи співпрацюють з урядами та імміграційними службами в боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом. Вони борються з торгівлею людьми, наркотиками, зброєю та контрафактними товарами, а також здійснюють перевірки щодо осіб з великими сумами готівки, які стосуються ризиків відмивання коштів, ухилення від сплати податків, фінансування злочинних організацій. Митниця ЄС також бореться з шахрайством щодо податків та мит з боку юридичних та фізичних осіб, які позбавляють національні уряди доходів.

Відповідно до зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (стаття 84), ратифікованою Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII, поступове наближення до митного законодавства ЄС, як це визначено у стандартах ЄС та міжнародних стандартах, здійснюється Україною згідно з додатком XV до цієї Угоди.

Відповідно до вимог додатка XV «Наближення митного законодавства» до цієї Угоди Україна в рамках Угоди взяла зобов'язання імплементувати до законодавства України положення Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Пунктом 1 статті 11а Конвенції передбачено, що будь-яка третя країна може стати Договірною стороною Конвенції, якщо її запрошено депозитарієм Конвенції за рішенням Спільного комітету.

Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами встановлює інструменти для спрощення формальностей у торгівлі товарами між Договірними сторонами, зокрема шляхом запровадження єдиного адміністративного документа, який необхідно використовувати для будь-якої процедури імпорту чи експорту, а також для процедури спільного транзиту, застосовного у торгівлі між Договірними сторонами незалежно від виду та походження товарів.

Статтею 2 Конвенції, зокрема, передбачено, що якщо товари є предметом торгівлі між Договірними сторонами, формальності, пов'язані із такою торгівлею, виконують із використанням єдиного документа на основі форми декларації, зразки якої наведені у додатку I до цієї Конвенції. Єдиний документ, залежно від обставин, використовують як декларацію або документ про експорт, транзит або імпорт [12].

Ця Конвенція застосовується, з одного боку, до територій, на які поширюється дія Договору про заснування Європейського економічного співтовариства, на встановлених у згаданому Договорі умовах, та, з іншого боку, – до територій країн ЄАВТ.

У червні 2023 р. Україна спільно з ЄАВТ оголосили про початок переговорів щодо оновлення низки угод про вільну торгівлю, що створить новий сприятливий клімат для економічних відносин.

За словами міністра економіки з міністрами ЄАВТ, уряд України високо цінує готовність держав ЄАВТ щодо перегляду та розширення сфери дії Угоди про вільну торгівлю між Україною та державами ЄАВТ. Оновлення Угоди створить новий сприятливий клімат для економічних відносин у сфері торгівлі, сприятиме формуванню конкурентоспроможної ринкової економіки та розвитку ключових галузей. До нової редакції угоди передбачається включити, зокрема, нові розділи щодо малих та середніх підприємств, торгівлі та сталого розвитку, електронної комерції та технічного співробітництва. Також пропонується оновити такі розділи як торгівля товарами, технічні бар'єри в торгівлі, санітарні та фітосанітарні заходи, спрощення процедур торгівлі, захист інтелектуальної власності, державні закупівлі. Зі свого боку, Україна зацікавлена у максимальній лібералізації як ставок митних зборів, так і пільгових мит, а також нетарифних заходів щодо всіх товарів [13].

Співробітництво ЄАВТ з іншими країнами здійснюється на двох рівнях. Перший з них передбачає укладення двосторонніх угод про вільну торгівлю. ЄАВТ уклала такі угоди з Болгарією, Чилі, Хорватією, Ізраїлем, Йорданією, Ліваном, Македонією, Мексикою, Марокко, Палестинською Автономією, Румунією, Сінгапуром, Тунісом, Туреччиною та Південною Кореєю.

Другий рівень співробітництва передбачає укладення ЄАВТ спільних декларацій про співробітництво. Укладено спільні декларації про співробітництво ЄАВТ з 7 країнами та регіональними організаціями, зокрема, Україною, Албанією, Алжиром, Єгиптом, Сербією та Чорногорією, Торговельно-економічним союзом країн Латинської Америки (МЕРКОСУР) та Організацією співробітництва країн Перської затоки.

Стратегічною метою діяльності ЄАВТ залишається лібералізація торгівлі з її найважливішими торговельними партнерами шляхом укладення угод про вільну торгівлю та розвитку співпраці в рамках СОТ. У найближчій перспективі ЄАВТ планує укласти угоди про вільну торгівлю з Канадою та Таїландом, а також продовжити співпрацю з Україною та іншими країнами щодо створення умов, необхідних для укладення угод про вільну торгівлю.

Висновки. Прийняття змін на законодавчому рівні виконало одне із зобов'язань України, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Участь у Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами дозволяє виконати умови для приєднання до процедури спільного транзиту, оскільки приєднання до цієї процедури можливе тільки в разі одночасного приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту і Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами, а також застосовує механізм взаємної адміністративної допомоги між договірними сторонами Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами для виявлення невідповідностей або порушень з питань, що регулюються цією Конвенцією.

Конвенційні норми лише розпочинають запроваджуватися на національному рівні. Подальші кроки будуть стосуватися малих та середніх підприємств, торгівлі та сталого розвитку, електронної комерції та технічного співробітництва. Враховуючи наявність низки європейських Конвенцій, норми яких плануються до запровадження, сфера публічного управління митною сферою зазнаватиме змін, зокрема у частині змін у санітарній та фітосанітарній сфері, спрощенні процедур торгівлі, захисті інтелектуальної власності, сфері державних закупівель тощо.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Україна, Європейський Союз, Євратом; Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
2. Квеляшвілі І.М., Тоцька Т.С. Упровадження актуальних концепцій управління митною справою європейських країн у національну практику. Публічне управління у сфері державної безпеки та митної справи, (29), 74–80. DOI: doi.org/10.32836/2310-9653-2021-2.12.
3. Карпа М.І. Державне регулювання у сфері митного контролю України: досвід ЄС у запровадженні спрощених декларацій. *Інвестиція: практика та досвід*. № 6. 2023. С. 162–167. DOI: [10.32702/2306-6814.2023.6.162](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.6.162).
4. Карпа М., Akimov O. State regulation in the sphere of customs control of Ukraine: EU experience and prospects for development. *Public Administration and Law Review*. Issue 1(13). DOI: doi.org/10.36690/2674-5216-2023-1-12.
5. Карпа М.І. Критерії моделювання публічної служби: методологічний аспект. *Ефективність державного управління: зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ*, 2016. Вип. 4. С. 227–233.
6. Карпа М.І. Ознаки компетенційного підходу у концепціях та теоріях публічного управління. *Ефективність державного управління: зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ*. 2017. Вип. 1 (50). С. 129–138.
7. Карпа М.І. Межі компетенції суб'єктів публічної служби: особливості визначення. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб.наук.пр. ДРІДУ НАДУ*, 2017. Вип. 2 (33). С. 109–116.
8. Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту: Закон України від 30.08.2022 № 2555-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2555-20#Text>.
9. Про приєднання України до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами: Закон України від 30.08.2022 № 2554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2554-20#Text>.
10. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо окремих питань імплементації глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх держави-члени, з іншої сторони: Закон України від 15.08.2022 року № 2510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2510-20#Text>.
11. Режим спільного транзиту. Офіційний веб-портал Міністерства Фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/common_transit_mode-473.
12. Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами: ЄЕС, ЄАВТ; Конвенція, Міжнародний документ від 20.05.1987. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_012#n8.
13. Україна та Європейська асоціація вільної торгівлі анонсували переговори щодо оновлення угод. Укрінформ – мультимедійна платформа іномовлення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3728389-ukraina-ta-evropejska-asociacia-vilnoi-torgivli-anonsuvali-peregovori-sodo-onovlenna-ugod.html>.
14. Україна приєдналась до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Юридичні новини від 06.09.2022. Юридичне агентство «Абсолют». URL: <https://absolute.com.ua/ukr/articles/ukraina-prisoedinilas-k-konvencii-ob-uproshtenii-formalnostej-v-torgovle-tovarami>.

REFERENCES

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the

European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand]. *Ukraina, Yevropeyskyi Soiuz, Yevratom; Uhoda, Mizhnarodnyi dokument vid 27.06.2014. zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text [in Ukrainian].

2. Kveliashvili, I.M., & Totska, T.S. (2021). Uprovadzhennia aktualnykh kontseptsii upravlinnia mytnoiu spravoiu yevropeyskykh krain u natsionalnu praktyku. [Implementation of the relevant European concepts of customs management in national practice]. *Publichne upravlinnia u sferi derzhavnoi bezpeky ta mytnoi spravy – Public administration in the sphere of state security and customs affairs*, (29), 74–80. DOI: doi.org/10.32836/2310-9653-2021-2.12 [in Ukrainian].

3. Karpa, M.I. (2023). Derzhavne rehuliuвання u sferi mytnoho kontroliu Ukrainy: dosvid YeS u zaprovadzhenni sproshchenykh deklaratsii [State regulation in the sphere of customs control of Ukraine: experience of the EU in the introduction of simplified declaration]. *Investytsiia: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience*, 6, 162-167. DOI: 10.32702/2306-6814.2023.6.162 [in Ukrainian].

4. Karpa, M., & Akimov, O. (2023). State regulation in the sphere of customs control of Ukraine: EU experience and prospects for development. *Public Administration and Law Review*, 1(13). DOI: doi.org/10.36690/2674-5216-2023-1-12.

5. Karpa, M.I. (2016). Kryterii modeliuvannia publichnoi sluzhby: metodolohichniy aspekt [Criteria for modeling public service: methodological aspect]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Effectiveness of public administration*, 4, 227–233 [in Ukrainian].

6. Karpa, M.I. (2017). Oznyaky kompetentsiinoho pidkhodu u kontseptsiiakh ta teoriiakh publichnoho upravlinnia [Signs of the competence approach in the concepts and theories of public administration]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Effectiveness of public administration*, 1 (50), 129–138 [in Ukrainian].

7. Karpa, M.I. (2017). Mezhi kompetentsii subiektiv publichnoi sluzhby: osoblyvosti vyznachennia [Limits of competence of public service subjects: peculiarities of definition]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – State administration and local self-government*, 2 (33), 109–116 [in Ukrainian].

8. Pro pryiednannia Ukrainy do Konventsii pro protseduru spilnoho tranzytu: Zakon Ukrainy vid 30.08.2022 № 2555-IX [On the accession of Ukraine to the Convention on the common transit procedure: Law of Ukraine from August 30, 2022 № 2555-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2555-20#Text> [in Ukrainian].

9. Pro pryiednannia Ukrainy do Konventsii pro sproshchennia formalnosti u torhivli tovaramy: Zakon Ukrainy vid 30.08.2022 № 2554-IX [On the accession of Ukraine to the Convention on the Simplification of Formalities in Trade in Goods: Law of Ukraine from August 30, 2022 № 2554-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2554-20#Text> [in Ukrainian].

10. Pro vnesennia zmin do Mytnoho kodeksu Ukrainy shchodo okremykh pytan implementatsii hlavy 5 rozdiliv IV Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeyskym Soiuzom, Yevropeyskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii ta yikh derzhavnychleny, z inshoi storony: Zakon Ukrainy vid 15.08.2022 roku № 2510-IX [On amendments to the Customs Code of Ukraine regarding certain issues of implementation of Chapter 5 of Chapter IV of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand: Law of Ukraine from August 15, 2022 № 2510-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2510-20#Text>. [in Ukrainian].

11. Rezhym spilnoho tranzytu [Mode of joint transit]. Ofitsiinyi veb-portal Ministerstva Finansiv Ukrainy – The official web portal of the Ministry of Finance of Ukraine. *mof.gov.ua*. Retrieved from https://mof.gov.ua/uk/common_transit_mode-473 [in Ukrainian].

12. Konvetsiia pro sproshchennia formalnostei u torhivli tovaramy: YeES, YeAVT; Konvetsiia, Mizhnarodnyi dokument vid 20.05.1987 [Convention on simplification of formalities in trade in goods: EEC, EFTA; Convention, International document from March 20, 1987]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_012#n8 [in Ukrainian].

13. Ukraina ta Yevropeiska asotsiatsiia vilnoi torhivli anonsuvaly perehovory shchodo onovlennia uhod [Ukraine and the European Free Trade Association announced negotiations on the renewal of agreements]. Ukrinform – multymediina platforma inomovlennia Ukrainy – Ukrinform is a multimedia platform for foreign broadcasting of Ukraine. *www.ukrinform.ua*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3728389-ukraina-ta-evropejska-asociacia-vilnoi-torgivli-anonsuvali-peregovori-sodo-onovlenna-ugod.html> [in Ukrainian].

14. Ukraina pryiednalas do Konvetsii pro sproshchennia formalnostei u torhivli tovaramy. Yurydychni novyny vid 06.09.2022 [Ukraine joined the Convention on simplification of formalities in trade in goods. Legal news from June 09, 2022]. Yurydyчне агентство «Absoliut» – Legal agency «Absolut». *absolute.com.ua*. Retrieved from <https://absolute.com.ua/ukr/articles/ukraina-prisoedinilas-k-konvencii-ob-uproshhenii-formalnostejj-v-torgovle-tovarami> [in Ukrainian].

Подано до редакції 27.01.2023 р.

Прийнято до друку 3.03.2023 р.

УДК 351.861

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-41-48>

Бал МЮДЖАХІТ,

доктор філософії у галузі «Публічного управління та адміністрування»

Bal MUJAKHIT,

Doctor of Philosophy in the field of «Public Management and Administration»

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7552-9238>

ball_mujahit@ukr.net

МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

INTERNATIONAL ASPECTS OF FORMING AND ENSURING PUBLIC SECURITY: THE EXPERIENCE OF GERMANY

***Анотація.** У статті здійснено аналіз міжнародних аспектів формування та забезпечення публічної безпеки на підставі аналізу досвіду Німеччини. Зазначено, що забезпечення публічної безпеки є пріоритетним напрямом державної політики України та розглядається у контексті національної безпеки держави. В цілях підтримки задовільного стану захищеності суспільства від протиправних посягань в рамках публічної безпеки особливе місце займає діяльність із запобігання злочинам та адміністративних правопорушень, а також відповідний моніторинг зазначених негативних явищ. 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 найоптимальніші механізми та інструменти для забезпечення громадської (публічної) безпеки з метою підтримання громадського порядку у кожному конкретному випадку.*

У забезпеченні безпеки та порядку важливу роль відіграють органи внутрішніх справ. Дані органи взаємопов'язані з різними організаціями та органами держави, а також виконують роботу щодо запобігання порушенням громадського порядку та покарань за такі порушення. Для покарання та запобігання порушенням вони застосовують різноманітний арсенал примусових заходів і переконань, а також широкий спектр моральних та юридичних засобів.

На підставі аналізу досвіду Німеччини формування публічної безпеки 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'язані з життєдіяльністю суспільства, допомогою населенню у критичних буденних справах.

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

Abstract. *The article analyzes the international aspects of the formation and provision of public security based on the analysis of Germany's experience. The author states that ensuring public security is a priority direction of the state policy of Ukraine and is considered in the context of national security of the state. In order to maintain a satisfactory state of protection of society against illegal encroachments within the framework of public security, crime prevention activities occupy a special place. and administrative offenses, as well as appropriate monitoring of the specified negative phenomena. In the countries of the European Union, the definition of «public security» («public security») does not have a clear legal formulation and, thus, its interpretation depends on historical and institutional features. This is due to the fact that in democratic societies the process of ensuring public (public) security is defined primarily as the implementation of their direct functions by specialized institutions (police, national guard, gendarmerie, etc.), which choose the most optimal mechanisms and tools for ensuring public (public) security in order to maintain public order in each specific case*

Internal affairs bodies play an important role in ensuring security and order. These bodies are interconnected with various organizations and state bodies, and also perform work on preventing violations of public order and punishing such violations. To punish and prevent violations, they use a diverse arsenal of coercive measures and persuasions, as well as a wide range of moral and legal means.

Based on the analysis of the experience of Germany in the formation of public security, the following can be noted. First, public safety is considered as the basis for ensuring the safety of society. Secondly, the main state institutions that implement the functions of ensuring public safety are the police. Thirdly, the basis of high-quality and effective police activity is professionalism, honesty, and trust on the part of society. Fourthly, the functions of the police are not limited to ensuring public order and investigating criminal offenses, but are also related to the vital activities of society, helping the population in critical everyday matters.

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

Постановка проблеми. На сьогоднішній день з добровільних відносин між людьми складаються суспільні безпека та порядок. Добровільні відносини виявляються у свідомій діяльності, діях та поведінці людей. На суспільні відносини активно впливає політична система. При цьому вона формує порядок та безпека суспільства. До цієї системи входять громадські об'єднання та держава. Зазначимо, що система встановлює правила поведінки та забезпечує їх дотримання та виконання. Головним завданням держави є боротьба за зміцнення публічної безпеки та порядку.

Забезпечення публічної безпеки є пріоритетним напрямом державної політики України та розглядається у контексті національної безпеки держави. В цілях підтримки задовільного стану захищеності суспільства від протиправних посягань в рамках публічної безпеки особливе місце займає діяльність із запобігання злочинам та адміністративних правопорушень, а також відповідний моніторинг зазначених негативних явищ.

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

Метою статті є системний аналіз міжнародних аспектів формування та забезпечення публічної безпеки.

Виклад матеріалу дослідження. 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 найоптимальніші механізми та інструменти для забезпечення громадської (публічної) безпеки з метою підтримання громадського порядку у кожному конкретному випадку [4].

Систему публічної безпеки в Німеччині забезпечує поліція.

Основою для системи управління в поліції була Харцбургська модель (Harzburger Modell). Вона з'явилася в 1950-і рр. 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 рр. минулого століття кооперативна система управління в поліції в Німеччині. Молоде покоління виступило тоді проти авторитарного мислення, авторитарного поведінки і заскнілої ієрархії [6].

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].

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 лише 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].

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 [1].

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].

Репрезентативність або представництво стосується перш за все керівників. Керівник повинен вміти представляти виконувану роботу як 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].

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 і визнання заслуг; зворотний зв'язок з керівником; поліпшення робочих відносин і результатів спільної діяльності [7].

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 протигагу 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 [4; 7].

При кооперативному управлінні в поліції Німеччини дисциплінарні заходи повинні використовуватися в крайньому випадку. Передумовами для введення системи кооперативного управління є готовність співробітників і керівника працювати в кооперації і їх здатність до колективної діяльності; однакове 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 [3].

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 [2].

Підвищилися вимоги і 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 вступити 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 [5].

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 [2; 5].

Перший рівень – первинна підготовка в навчальних закладах поліції федеральних земель і Академії Федеральної поліції (в Любек) для співробітників федеральної поліції. Тут вивчаю загальний, спеціалізований і заключний курси, а також складають іспити на право заміщення посад молодшого начальницького складу. Термін навчання – два з половиною роки [3].

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 за бакалаврською програмою. Термін навчання – три роки [3].

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 [1].

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 [2].

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 [1].

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 [5].

У 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 [8].

Таким чином, у Німеччині функції та обсяг компетенцій поліцейських більші, 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 досвіду Німеччини формування публічної безпеки 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 лише до забезпечення громадського порядку та розслідування кримінальних правопорушень, а й пов'язані з життєдіяльністю суспільства, допомогою населенню у критичних буденних справах.

Список використаних джерел:

1. Проневич О.С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія. Харків: НікаНова, 2011. С. 295–296.
2. Системи освіти та підготовки поліції в регіоні ОБСЄ / Укл.: Хатія Деканоїдзе, Мадлен Хелашвілі. Київ, 2018. 164 с.
3. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності. *Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період роз витку державності України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 26 жовт. 2007 р.* Київ: МП «Леся», 2008. С. 72–77.
4. Шамраєва В.М. Політика безпеки та оборони ЄС: еволюція формування. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* 2020. № 29. С. 369–377.
5. Ярмакі Х.П., Ярмакі В.Х. Професійна підготовка персоналу поліції у Федеративній Республіці Німеччина. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/266/7394/15366-1?inline=1>.
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. Tihlmann, G., Weibler, Jü. *Polizeiliche Führungslehre.* Verlag Deutsche polizeiliteratur GmbH Buchvertrieb, Hilden, 2014. 236 с.

8. Wiedermann U. «Ausbildungsreform in Niedersachsen» in Ausbildung in der Polizei. Seminarschlussbericht. Polizeifuehrungsakademie (Hrsg.). Muenster, 1998. 215 s.

REFERENCES

1. Pronevych, O.S. (2011). Orhanizatsiino-pravovi zasady diialnosti politsii (militsii) Nimechchyny, Polshchi ta Ukrainy: porivnialno-pravovyi analiz [Organizational and legal principles of police (militia) activity in Germany, Poland and Ukraine: comparative legal analysis]. Kharkiv: NikaNova [in Ukrainian].
2. Dekanoidze, Khatiia & Khelashvili, Madlen (2018). Systemy osvity ta pidhotovky politsii v rehioni OBSIe [Police education and training systems in the OSCE region]. Kyiv. [in Ukrainian]
3. Fedchenko, O. (2008). Struktura politseyskykh orhaniv derzhav YeS ta pravove rehuliuвання yikh diialnosti [Structure of police bodies of EU states and legal regulation of their activities]. Proceedings from *Vseukr. nauk.-prakt. konf. «Aktualni problemy upravlinnia ta sluzhbovo-operatyvnoi diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav u suchasnyi period roz vytku derzhavnosti Ukrainy» – All-Ukrainian scientific and practical conference «Actual problems of management and service-operational activities of internal affairs bodies in the modern period of the development of Ukrainian statehood»*. (pp. 72–77). Kyiv: MP «Lesia» [in Ukrainian].
4. Shamraieva, V.M. (2020). Polityka bezpeky ta oborony YeS: evoliutsiia formuvannia [Security and defense policy of the EU: evolution of formation]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina. Serii Pravo» – Bulletin of Kharkiv V.N. Karazin National University. «Law» series, 29, 369–377* [in Ukrainian].
5. Iarmaki, Kh.P. & Yarmaki V.Kh. Profesiina pidhotovka personalu politsii u Federatyvni Respublitsi Nimechchyna [Professional training of police personnel in the Federal Republic of Germany]. Retrieved from chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/266/7394/15366-1?inline=1 [in Ukrainian].
6. Dr. Barthel, Ch. & Heidemann, D. (2013). KFS 2.0 – ein Vorschlag zur zeitgemäßen Neuformulierung des Kooperativen Führungssystems. *die Polizei, 1, 1–14* [in German].
7. Tiehlmann, G. & Weibler, Jü. (2014). Polizeiliche Führungslehre. Verlag Deutsche polizeiliteratur GmbH Buchvertrieb, Hilden [in German].
8. Wiedermann, U. (1998). «Ausbildungsreform in Niedersachsen» in Ausbildung in der Polizei. Seminarschlussbericht. Polizeifuehrungsakademie (Hrsg.). Muenster [in German].

*Подано до редакції 10.03.2023 р.
Прийнято до друку 19.04.2023 р.*

УДК 343.341

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-49-58>

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ,

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

Oksana PARKHOMENKO-KUTSEVIL,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration and Administration of Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

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

pko1@ukr.net

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ ПОСАД У 1917-1918 РР. В УКРАЇНІ

SYSTEMATIC ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POSITIONS IN 1917–1918 IN UKRAINE

***Анотація.** Здійснено системний аналіз питання розвитку державних посад у 1917–1918 рр. в Україні. Проаналізовано розвиток системи державних посад та системи органів державної влади протягом 1917–1918 рр. в УНР та ЗУНР. З'ясовано, що державні посади постійно ускладнюються та тісно пов'язані з формою правління в державі, особистістю керівника держави та етапом розвитку державотворення. Певна система державних посад існує лише в певному середовищі і не може існувати без суттєвої модернізації в іншому середовищі. Система державних посад – динамічна система, яка постійно змінюється, удосконалюється, модернізується, оскільки змінюється система державного управління.*

Аналіз літератури з питань історичного розвитку державних посад дає підстави стверджувати, що кадри державного управління формувалися хвилеподібно: час від часу на державну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано, передусім, зі змінами, які відбувалися як всередині країни, так і ззовні (війни, глобальні катаклізми, революції). Під час таких перетворень змінювалася й управлінська верхівка: вона наповнювалася новими кадрами, новою ідеологічною спрямованістю, інноваційними стилями управління. Часто змінювалася вся правляча еліта, трансформувалися форми правління в країні. Виникали кадрові революції, які часто супроводжувалися кадровими «потрясіннями», запереченнями старих форм і методів управління, «руйнацією» системи управління, усталених форм правління. Під час таких процесів відбувалися кадрові «чистки».

Крім того, з ускладненням функцій державного управління ускладнювалася ієрархія державних посад та збільшувалася їх кількість. Урахування раціонального розподілу державно-управлінської праці дасть можливість не збільшувати апарат державного управління, а розширювати його функції.

***Ключові слова:** державне управління, посади, державні посади, органи державної влади, міністерства.*

***Abstract.** The author carried out a systematic analysis of the issue of the development of*

public positions in 1917–1918 in Ukraine. The article analyzes the development of the system of public positions and the system of state authorities during 1917–1918 in the Ukrainian Republic and the ZUNR. The author found out that public positions are constantly becoming more complicated and are closely related to the form of government in the state, the personality of the head of state, and the stage of development of state formation. A certain system of public positions exists only in a certain environment and cannot exist without significant modernization in another environment. The system of public positions is a dynamic system that is constantly changing, improving, and modernizing because the system of public administration is changing.

The analysis of the literature on the historical development of public positions gives grounds for asserting that the personnel of public administration is formed in a wave-like manner: from time to time, new figures who were not related to administration (military, teachers, agronomists) entered the public service. This is connected, first of all, with the changes taking place both inside the country and outside (wars, global cataclysms, revolutions). During such transformations, the top management also changes, it is filled with new personnel, a new ideological focus, and innovative management styles. Such changes are often accompanied by upheavals – that is, the entire ruling elite changes, the forms of government in the country are transformed, then there are personnel revolutions, which are often accompanied by personnel «upheavals», the denial of old forms and methods of management, the «destruction» of the management system, established forms of government. During such processes, personnel «purges» take place.

In addition, with the complication of public administration functions, the hierarchy of public positions becomes more complicated and their number increases. Taking into account the rational distribution of public administrative work will make it possible not to increase the apparatus of public administration, but to complicate its functions.

Key words: *public administration, positions, public positions, state authorities, ministries.*

Постановка проблеми. Історія розвитку державного управління в УНР йде паралельно з розвитком радянської системи державного управління. Створенню системи державного управління та системи державної служби в УНР присвячено багато наукових праць. Проаналізуємо лише суттєві елементи розвитку системи державної служби та державних посад у цей період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку державних посад, їх історичний розвиток, модернізацію системи державної посад фрагментарно аналізують В. Авер'янов, О. Антонова, В. Атаманчук, Ю. Битяк, Т. Василевська, Л. Воронько, Н. Гончарук, Н. Липовська, О. Мельников, Н. Нижник, В. Олуйко, Т. Пахомова, В. Побережна, Л. Прудіус, С. Сєрьогін, А. Сіцинський, І. Сурай, С. Хаджирадева, О. Харченко, І. Шпекторенко та ін.

Метою статті є системний аналіз розвитку державних посад у 1917–1918 рр. в УНР та ЗУНР.

Виклад матеріалу. З початку Центральною Радою з метою забезпечення діяльності була створена власна канцелярія. Її штат складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії і бібліотеки. Загальний відділ, своєю чергою, мав такі підрозділи: канцелярію, відділ стенографістів, відділ особових справ, адресне й інформаційне бюро, експедицію. При кодифікаційному і виробничому відділі було сформовано інформаційний орган – «Редакцію Вістей Центральної Ради», а Господарському відділу підпорядкували друкарню [1, с. 16].

Зі створенням Генерального секретаріату на чолі з В. Винниченком було сформовано 8 підрозділів (генеральних секретарств), які очолили: внутрішніх справ – В. Винниченко (Українська соціал-демократична робітничка партія), фінансів – Х. Барановський (безпартійний, відомий кооперативний діяч), міжнаціональних справ – С. Єфремов

(Українська партія соціалістів-федералістів), харчових справ – М. Стасюк (безпартійний), земельних справ – Б. Мартос (Українська соціал-демократична робітничка партія), військових справ – С. Петлюра (Українська соціал-демократична робітничка партія), юстиції – В. Садовський (Українська соціал-демократична робітничка партія). Восьмим підрозділом став секретаріат (згодом – генеральне писарство) на чолі з П. Христюком (Українська партія соціалістів-революціонерів) [4].

Крім цього, при Генеральному Секретаріаті для контролю його справ був генеральний контролер, що брав участь у засіданнях з правом вирішального голосу.

Цікавим був факт національного походження кадрів державного управління в УНР. Так, з числа секретарів не менше чотирьох повинні бути заміщені з осіб, які не належать до української національності. При Секретаріаті по національних справах встановлювалися три посади товаришів секретаря з тим, щоб всі чотири найбільш численні національності України мали кожна свого представника в особі секретаря або одного із його товаришів. Таким чином, забезпечувалася можливість захисту інтересів національних меншин, які мешкали на території УНР.

Після падіння Тимчасового уряду українські секретарства набули статусу центральних органів виконавчої влади УНР і відновився процес їх реорганізації. Головною ланкою в структурі стали департаменти, які поділялися на відділи та столи. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд розв'язував за допомогою централізації цього процесу, а також через реквізиції. У міністерствах були створені нові департаменти, деякі – передані до інших відомств.

22 листопада 1917 р. уряд ухвалив законопроект про державні інституції в УНР. Водночас, згідно з рішенням Генерального секретаріату, урядовим службовцям, за винятком генеральних секретарів, заборонялося одночасно бути і членами Центральної Ради, а також було визнано принципово небажаним, щоб генеральні секретарі і службовці Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах [6, с. 470].

Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної постаті, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР надавав уваги пошукові внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг розв'язати проблему фінансування і за відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, проте їх не вистачало.

Потреби життя вимагали певних трансформацій міністерств, коригування напрямів їхньої діяльності. Так, наприклад, секретарство міжнародних справ за змістом своєї роботи в грудні 1917 р. перетворилося на секретарство міжнародних справ, а в січні 1918 р. – на міністерство закордонних справ. У грудні секретарство міжнародних справ складалося з департаменту в справах біженців, бухгалтерсько-господарчого відділу, політичної секції та канцелярії, яка своєю чергою поділялася на відділи: загальний, міжфедеративний, консульський, внутрішній і літературний. У штатному розписі передбачалося 88 службовців, проте на березень 1918 р. в його штатах працювали лише міністр і 40 осіб. На квітень 1918 р. в міністерстві був департамент, який складався з п'яти відділів, і політична секція, передбачалося створення департаменту преси. Загалом, за тогочасним штатом, у народному міністерстві закордонних справ мало працювати 166 державних службовців, а саме: народний міністр, товариш народного міністра, управляючий міністерством, директор департаменту, 6 завідувачів відділів, 3 віце-директори, 10 старших і молодших радників, 20 урядовців для особливих доручень, 30 дипломатичних кур'єрів і співробітники шістьох відділів [2, с. 18–19].

Більш структурованими виявилось, наприклад, Народне міністерство торгу і промисловості (за даними його Інформбюро від 6 квітня 1918 р., воно складалося з 10 департаментів) [3].

Народне міністерство земельних справ складалося із загальної канцелярії (4 відділи: загальних справ, персонального складу, фінансово-бюджетний, інформаційний); трьох департаментів: земельний департамент (4 відділи: адміністративний, підготовки земельної реформи, управління держмайном, проведення земельної реформи), лісовий департамент (7 відділів: адміністративний, науково-педагогічний, лісокультурний, меліоративний, лісоохоронний, технічно-господарський, промислово-торговельний), сільськогосподарський департамент (7 відділів: агрономічної допомоги, сільськогосподарської освіти, досвідної справи, скотарства, ветеринарії, державного кіннозаводства, меліорації), а також із трьох автономних відділів: сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської статистики та сільськогосподарської економіки [1, с. 42].

Народне міністерство фінансів УНР набуло такого структурного вигляду: загальна канцелярія; кредитова канцелярія; департамент державної скарбниці; залізничний департамент; департамент митних зборів; департамент посередніх податків; департамент простих податків; окремих корпус кордонної охорони; дирекція ощадних кас; Державний банк.

Посада Генерального писаря, яка спочатку входила до номенклатури Центральної Ради, після проголошення незалежності УНР, з січня 1918 р., набула статусу генерального секретаря. Генеральний писар, як і за давніх часів козацької Гетьманщини, зберігав у себе державну печатку та документи і засвідчував законність останніх. Посада існувала від 28 червня 1917 р. до 22 січня 1918 р.

У січні 1918 р. посаду генерального писаря було перейменовано на державного писаря. Після реорганізації урядових структур Секретаріат генерального писаря дістав назву Міністерство генерального писаря. Зазначене міністерство не мало визначеного кола завдань, які потрібно було б вирішувати, та інститутів державної влади, діяльністю яких необхідно було б керувати. Затвердження законодавчих актів залишалось прерогативою представника законодавчої влади [1, с. 46].

Враховуючи зазначені недоліки, у квітні 1918 р. було підготовлено законопроект «Про ліквідацію Міністерства Генерального Писаря», в якому для керівництва справами Ради народних міністрів вводилась посада розпорядника, призначення на яку затверджувалося Центральною Радою. Зазначена посада була відповідною рівню директора департаменту міністерства, хоча розряд (клас) і зарплата були такі ж, як у товариша міністра. Згідно з посадовими функціями розпорядник керував діловодством Ради народних міністрів, а також юридичним, редакційно-інформаційним та публікаційним відділами. Публікація законодавчих актів Центральної Ради, а також їх кодифікація покладалися на державного секретаря, якого обирала Центральна Рада.

Крім того, з метою вирішення справ внутрішнього характеру і попереднього обмірковування і розроблення законопроектів для координації діяльності генеральних секретарств, 9 січня 1918 р. при уряді УНР було створено Малий секретаріат, який згодом було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів. При цьому урядовому органі відповідно було створено і його канцелярію [1, с. 48].

Документи свідчать, що канцелярські службовці залежно від кваліфікаційного рівня поділялися за розрядами. Фактично статус держслужбовців в УНР де-юре не був запроваджений, про їхню наявність свідчить сам факт ведення канцелярських, службових та урядових справ урядовим і адміністративним апаратом, а також окремі посвідчення про їхню належність до певної держструктури.

Внутрішній склад та посади урядовців можна уявити на прикладі штатного комплектування Загальної канцелярії Міністерства фінансів УНР. Структура знаходилась

безпосередньо при міністрові і, обслуговуючи міністра фінансів, об'єднувала діяльність всіх департаментів відомства. Головним її завданням і колом діяльності був розподіл справ та паперів по департаментах, а також виконання розпоряджень міністра та справ, що не належали до жодного з департаментів, або тих, що міністр залишав для власного розгляду і вирішення. Загальна канцелярія перебувала під головуванням міністра фінансів, а її директор мав «ті ж права і обов'язки, які належать кожному Директору Департаменту». До особового складу Загальної канцелярії входили: директор, віце-директор, завідувачі відділами, вчений секретар, секретар міністра фінансів, урядовці для окремих доручень, бібліотекар, перекладач, бухгалтер, діловоди, помічники діловодів та урядовці за штатом. Підрозділи Загальної канцелярії склали 4 виділи: 1) особового складу; 2) фінансово-адміністративний (секретарський); 3) фінансово-економічний (інформаційний); 4) господарчий [1, с. 49].

Заробітна платня урядовців (держслужбовців) теж була прив'язана до російської законодавчої традиції й залежала від класифікації посади службовця та відповідного пенсійного розряду. Така система була закладена ще за царату (початково ще Генеральним регламентом колегій та «Табелью о рангах» (1722 р.), коли було створено чітку ієрархічну систему: посади розписувались по 14 класах або рангах, а кожен з них поділявся на чини військові, цивільні (статські) та придворні. Табелем було закріплено виокремлення військової служби від цивільної та придворної, запроваджено ієрархію особливого типу всередині кожної з них? водночас прирівнюючи відповідні однотипні чини різних галузей управління одне до одного. Табель залишався незмінним в своїй основі аж до 1917 р. (з 14 класів по цивільній службі збереглося 12) [3].

У той же час варто зазначити, що в період існування УНР була серйозна кадрова проблема. Так, штатне укомплектування підрозділів міністерств так і не набуло оптимального вигляду. Крім того, склалася проблема у забезпеченні державної служби професійними службовцями. Зокрема, підбір кадрових працівників здійснювався не за професійними якостями, а за соціальним походженням і партійною належністю і позбавив можливості державотворчої роботи досвідчених у таких справах працівників середньої ланки. Не було вжито заходів і до реформування системи праці у департаментах, через відсутність коштів заробітна платня урядових службовців не відповідала потребам часу, а отже, не сприяла притоку фахівців до урядових структур. Таким чином, непродумана кадрова політика призводила до того, що в органах виконавчої влади бракувало досвідчених, професійно підготовлених державних службовців.

Розглянемо розвиток системи посад державного апарату на Українських землях за часів Гетьманату (1918–1919 рр.). Відповідно до законів про тимчасовий державний устрій домінуючим був інститут глави держави – гетьмана, який зосереджував у своїх руках усю повноту влади і необмежений вплив на вищі виконавчі та судові інстанції. Відсутність представницького органу в політичній системі держави не створювала для гетьмана будь-яких інструментів стримування та противаг. Виходячи з виключного права гетьмана на повноту влади в державі, Рада міністрів конституювалася як виконавчий орган управління Україною. Однак за відсутності Українського парламенту уряд отримував законодавчі функції. Ухвалені ним законопроекти набували чинності після затвердження їх гетьманом. Міністрам також надавалося право коментувати закони та розробляти механізми їхньої реалізації.

Голову уряду і за його поданням міністрів затверджував гетьман. Йому ж належало право відставки кабінету. Уряд загалом і кожен з міністрів були відповідальні перед гетьманом «за загальний хід державного управління», «за свою діяльність і розпорядження» [1, с. 126].

Рада міністрів Української Держави за своєю структурою залишалася подібною до започаткованої ще в УНР функціональної схеми вищих органів виконавчої влади. Були ліквідовані лише національні (російське, польське, єврейське) та поштово-телеграфне

міністерства, а також засновані нові – здоров'я та віровизнань. Міністерство освіти дістало у червні назву народної освіти та мистецтва. У його складі було утворено Головне управління мистецтв і національної культури. Його керівник отримав ранг заступника міністра, а управління – окреме бюджетне фінансування. У Міністерстві юстиції подібний статус мало Головне управління місцями ув'язнення. Міністерство пошт і телеграфів було перетворене на департамент МВС. Далеко за межі ординарного департаменту Міністерства внутрішніх справ виходили й функції Державної варти, яка стала потужним адміністративним органом підтримання правопорядку та державної безпеки.

У структурі міністерств були утворені департаменти, які охоплювали основні функціональні напрямки відомчої діяльності. Наприклад, у Міністерстві освіти – департаменти вищої, середньої, початкової та професійної освіти. У Міністерстві торгівлі і промисловості – внутрішньої торгівлі, фабрично-заводський, гірничий та ін. Майже в усіх міністерствах були введені департаменти загальних справ.

Усі службовці міністерств ділилися на 10 посадових класів. Перший – мав лише голова уряду, II – міністри, III – їхні заступники, IV – директори департаментів. І так аж до X, який присвоювався тому ж таки практикантові. Поділ посад був здійснений за ієрархією розташування державних посад, а не за функціональними обов'язками службовців.

Закон про порядок призначення осіб на державну службу, затверджений 24 липня, встановлював умови призначення на державну службу. Згідно з цим законом гетьман призначав і звільняв голову уряду, міністрів, інших вищих посадовців. Цим законом передбачалося, що урядовці III класу призначаються за підписами гетьмана, відповідного міністра і скріплюються державним секретарем. Особи, віднесені до IV класу, – за підписом гетьмана і скріпленням міністра. Для заміщення посад III-IV класів було необхідне схвалення кандидатур урядом. Службовців V класу призначав міністр після погодження з гетьманом. Інші працівники апарату міністерства приймалися на роботу в порядку, затвердженому міністром. Закон передбачав й процедуру оприлюднення інформації про призначення на відповідні посади. Накази щодо осіб I-IV класів через Державну канцелярію публікувались у «Державному віснику». Тут же вміщувались й накази про призначення службовців VII і нижчих класів. На посадовців I-II класів відповідний департамент Державної канцелярії вів службові списки (формуляри). Відомості про призначення працівників губернської та повітової номенклатури оголошувались в місцевій пресі.

Зазначені положення були модифіковані та впровадженні у діючій редакції Закону України «Про державну службу».

Забезпечувати функціонування Ради міністрів були покликані державний секретар і підпорядкована йому Державна канцелярія. За статутом, затвердженим гетьманом, до її складу входили державний секретар і його заступники, юридична рада, департамент законодавчих справ з термінологічною комісією, архівом і бібліотекою, відділ кодифікації законів, секретаріат Ради міністрів і державна друкарня. Державний секретар входив до складу уряду з правом дорадчого голосу, а з питань, які вносила Державна канцелярія, йому надавалося право вирішального голосу. На юридичну раду, склад якої затверджував гетьман, покладалося опрацювання особливо складних законів. З огляду на організацію державної служби Державна канцелярія виступала вищим органом виконавчої влади в цій сфері: формування законодавчої бази, ведення реєстрів органів державної влади, службово-посадових призначень, формулярних списків особового складу тощо.

Гетьманська адміністрація мала назву «Головна квартира гетьмана» та була військовою структурою, складеною з низки функціональних підрозділів. Домінуючу роль у ній відігравав Штаб гетьмана.

У складі Штабу гетьмана функціонував Особливий відділ, який мав повноваження розвідки і контррозвідки, дізнання та слідства у справах політичного характеру, здійснював цензуру, а також виконував специфічні завдання гетьмана. Ця структура діяла паралельно з

Державною вартою, але її розпорядження були обов'язкові для посадовців варти, митної служби, прикордонної, лісової, залізничної сторожі, що надавало їй статусу провідної в системі спеціальних служб Гетьманату.

Існувала також посада гетьманського господаря (посада на зразок гофмаршала). Ця структура забезпечувала обслуговування гетьмана і його родини, офіційних заходів за участі глави держави. Керівні посади обіймали військові з правами командирів (від бригади до роти). Більшість становила обслуга – постачальники, кухарі, лакеї та ін. У гетьманській резиденції була церква, священник якої також входив до господарського штату.

Проаналізуємо цікаву державну посаду – державний інспектор, запроваджений у війську УНР. Інструкцією завдання державної інспектури визначалися таким чином: «Надзвичайні обставини, в яких перебуває тепер Україна, вимагають, щоб державний інспекторат, з одного боку, був правою рукою й очима вищої центральної влади, а з другого боку, він не повинен зупинятися перед ніякими мірами, аби врятувати нашу армію від розпаду й деморалізації. Через усю працю органів інспектури повинно проходити червоною ниткою: перемога української народної армії над ворогами республіки, звідкіля б вони не прийшли й хто б вони не були – за всяку ціну [1, с. 156–157].

Завданням державного інспекторату було стежити за своєчасним і точним виконанням всіх наказів центральної військової влади, перестерігати й в пні винищувати демагогічність, саботаж, розпусту, пияцтво, мародерство, грабінництво та недбале відношення до служби, а також за тим, щоб не було господарських зловживань в частинах та в інституціях. Про ворожий та непевний елемент інспектори своєчасно мали повідомляти відповідних муштрованих начальників, а в крайньому випадку ворожий і непевний елемент інспектор міг негайно усунути з армії, рівночасно повідомляючи про це відповідне начальство, правительство і головного отамана, а коли правительство і головний отаман не знайдуть поважної причини до усунення, інспектор попадає під відповідальність по закону про надзвичайні суди... Командний склад мав вести оперативні та адміністративні справи самостійно, але з відома інспекторів; інспектори ж не мали права втручатися в ці справи [7].

Разом з тим, інститут державних інспекторів, права і повноваження яких невдовзі ще більш розширилися, в українському війську був і зустрінутий з неприхованим невдоволенням. Найбільше нарікань з боку військових було на те, що інститут Державних інспекторів був заведений лише в армії, тоді як всі інші державні апарати, в яких теж було чимало людей, непевних з національного боку, залишалися без цієї установи.

Коротко проаналізуємо основні складові системи державних посад, які були засновані в ЗУНР.

9 листопада 1918 р. Українською Національною Радою був сформований вищий виконавчий і розпорядчий орган – Тимчасовий і Державний секретаріат (Рада державних секретарів) на чолі з Костем Левицьким.

У складі Державного секретаріату було 14 міністерств – Державних секретаріатів, які очолювалися державними секретарями: внутрішніх справ (Льонгин Цегельський), зовнішніх справ (Василь Панейко), фінансів (тимчасово Кость Левицький), військових справ (Дмитро Вітовський), судових справ (Сидір Голубович), торгівлі і промислу (Ярослав Литвинович), земельних справ (Степан Баран), шляхів (Іван Мирон), пошт і телеграфу (Олександр Пісецький), праці і суспільної опіки (Антін Чернецький) суспільного здоров'я (Іван Куровець), освіти (мав бути Степан Смаль-Стоцький, тимчасово – Олександр Барвінський), віросповідання (Олександр Барвінський), публічних робіт (Іван Макух). Крім того був створений харчовий виділ, прирівняний до секретаріату, який очолив Степан Федак [7, с. 16–17].

Українська Національна Рада стала вищим законодавчим органом ЗУНР на чолі з її президентом (з червня 1919 р. диктатором) Є. Петрушевичем. Склад її в основному залишився попереднім, збільшилася тільки кількість членів за рахунок представництва

повітів і більших міст Галичини.

Перебравши в свої руки основні державні установи, українці розпочали формування системи виконавчої влади на національній основі. Не створюючи принципово нових управлінських структур, вони відновили функціонування існуючих при австрійському режимі місцевих виконавчих органів. Керівниками повітової адміністрації стали новопризначені українські комісари. Посада повітового комісара замінювала начальника місцевої адміністрації – повітового старосту, який при колишній австрійській владі підпорядковувався галицькому наміснику.

4 січня 1919 р. було утворено важливий державний орган – Виділ Української Національної Ради (комітет) з 10 членів на чолі з президентом, повноваження якого регулював окремий закон. Виділ мав дорадчий характер при президенті Євгеніві Петрушевичу [5, с. 26–27].

4 лютого 1919 р. Відділ Української Національної Ради призначив новий уряд республіки, який очолив націонал-демократ С. Голубович, що водночас став і секретарем фінансів, торгівлі і промислу. Решта посад було поділено таким чином: державний секретар закордонних справ – В. Панейко, якого згодом замінив Л. Цегельський, а потім М. Лозинський (всі націонал-демократи), держсекретар внутрішніх справ – І. Макух (радикал), держсекретар військових справ – Д. Вітовський (радикал), якого після загибелі заступив В. Курманович (безпартійний), держсекретар судівництва – О. Бурачинський (націонал-демократ), держсекретар земельних справ – М. Мартинець, держсекретар освіти і віросповідань – А. Артемович, держсекретар шляхів, пошти і телеграфу – І. Мирон, держсекретар громадських робіт – М. Казаневич (всі безпартійні) [1, с. 213].

Державний секретаріат мав 14 державних секретарів: внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів, юстиції, віросповідань, освіти, військових справ, земельних справ, торгівлі і промисловості, публічних робіт, праці і суспільної опіки, суспільного здоров'я, шляхів, пошти і телеграфу. Крім цього, до складу Державного секретаріату входив голова або заступник Українського харчового уряду (управління) [7, с. 17].

Отже, з плином часу зазнав змін (персональних і структурних) виконавчо-розпорядчий орган держави – Державний секретаріат. Як зазначалося вже вище, спочатку Державний секретаріат складався з голови (президента) і 14 Державних секретарів, які очолювали галузеві секретарства. Однак вже в кінці листопада в силу низки обставин (деякі секретарі подали у відставку, інші не приступили до праці взагалі) число секретарств було скорочено. Зокрема, об'єднано секретарства освіти і віросповідання, шляхів, пошт та телеграфу, ліквідовано секретарства суспільної опіки і праці та суспільного здоров'я. Замість цих двох останніх у складі Державного секретарства внутрішніх справ створено відповідні відділи. Вони очолювались товаришами (заступниками) секретаря. До складу цього ж секретарства був включений як окремий відділ харчовий уряд. Таким чином, у складі уряду залишилось 10 секретарств. Слід відзначити, що ще в кінці листопада 1918 р. Українська Національна Рада вирішила утворити у складі уряду нові секретарства: польське, єврейське і німецьке, щоб, як зазначалося, зберегти національні права цих націй в Українській державі. Проте ця пропозиція Української Національної Ради залишилась нереалізованою: ні поляки, ні євреї, ні німці не побажали створити свої секретарства, виділити до них своїх представників [1, с. 214–215].

Закон «Про право горожанства [громадянства] на Західній Області Української Народної Республіки» встановлював й вимоги до державних службовців. Ними могли бути тільки громадяни України «бездоганної поведінки», які володіють українською мовою і мовою хоч би однієї з національних меншин, віком до 40 років. Не мали права займати службові посади особи, які притягалися до кримінальної відповідальності, вчинили моральні та протиправні поступки, «користолюбні» особи, неоплатні боржники. Особи, які приймалися на державну службу, мали пройти однорічне стажування, скласти усний і

письмовий іспити із законодавства, показати вміння діловодства, знання своїх прав і обов'язків.

На сьогодні однією з актуальних проблем розвитку державної служби України є формування якісного складу державних службовців без надання пріоритетів будь-якій статі. Аналіз історичного розвитку показує, що на державну службу потрапляли лише чоловіки. На наш погляд, у дослідженні слід звернути увагу на розгляді проблеми врахування кадрового потенціалу жінок при призначенні на державні посади (оскільки ця проблем існує в Україні і зараз).

Висновки. Аналіз літератури з питань історичного розвитку державних посад дає підстави стверджувати, що кадри державного управління формувалися хвилеподібно: час від часу на державну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано, передусім, зі змінами, які відбувалися як всередині країни, так і ззовні (війни, глобальні катаклізми, революції). Під час таких перетворень змінювалася й управлінська верхівка.

Державні посади постійно ускладнюються та тісно пов'язані з формою правління в державі, особистістю керівника держави та етапом розвитку державотворення. Певна система державних посад існує лише в певному середовищі і не може існувати без суттєвої модернізації в іншому середовищі. Система державних посад – динамічна система, яка постійно змінюється, удосконалюється, модернізується, оскільки змінюється система державного управління.

Список використаних джерел:

1. Гай-Нижник П.П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917-1920 рр.). Київ: «ЩеК», 2010. 304 с.
2. Кудлай О.Б. Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 р. – квітень 1918 р.). Київ: Інститут історії України, 2008. 116 с.
3. Лало В., Ферчук А. До історії становлення державної системи охорони промислової власності України. *Інтелектуальна власність*. 2005. № 6. С. 11–17.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. Цветков. Київ: Оріони, 1998. 364 с.
5. Теорія і практика управління персоналом: навч.-метод. посіб. / Авт.-уклад. Г.В. Щокін. Київ: МАУП, 1998. 256 с.
6. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: [в 2 т.] / ред. кол.: В.А. Смолій, О.Д. Бойко, Ю.М. Гамрецький та ін. Київ: Вид-во «Наукова думка», 1996. Т. 1. 590 с.
7. Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. Львів, 1921. 40 с.

REFERENCES

1. Hai-Nyzhnyk, P.P. (2010). *UNR ta ZUNR: stanovlennia orhaniv vlady i natsionalne derzhavotvorennia (1917-1920 rr.)* [UNR and ZUNR: formation of authorities and national state formation (1917-1920)], Kyiv [in Ukrainian].
2. Kudlai, O.B. (2008). *Stvorennia ta diialnist narodnoho ministerstva mizhnarodnykh sprav Ukrainskoi Narodnoi Respubliky (cherven 1917 r. – kviten 1918 r.)* [Creation and activity of the People's Ministry of International Affairs of the Ukrainian People's Republic (June 1917 - April 1918)], Kyiv [in Ukrainian].
3. Lalo, V., & Ferchuk, A. (2005). Do istorii stanovlennia derzhavnoi systemy okhorony promyslovoi vlasnosti Ukrainy [To the history of the formation of the state system of industrial property protection of Ukraine], *Intelektualna vlasnist - Intellectual Property*, 6, 11-17 [in

Ukrainian].

4. Tsvietkov, V.V. (1998). *Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy [Reforming public administration in Ukraine: problems and prospects]*, Kyiv: Oriony [in Ukrainian].

5. Shchokin, H.V. (1998). *Teoriia i praktyka upravlinnia personalom [Theory and practice of personnel management]*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

6. Smolii, V.A., & Boiko, O.D., & Hamretskyi, Yu.M. (1996). *Ukrainska Tsentralna Rada: Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Council: Documents and materials]: [v 2 t.]*, Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

7. Chubaty, M. (1921). *Derzhavnyi lad na Zakhidnii oblasti Ukrainskoi Narodnoi Respubliky [State system in the Western region of the Ukrainian People's Republic]*, Lviv [in Ukrainian].

Подано до редакції 14.04.2023 р.

Прийнято до друку 19.05.2023 р.

УДК 351.746:004]:167.1-048.23(477)

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-59-65>

Вячеслав РЕДЗІЮК,

кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, декан факультету гуманітарно-природничої освіти і соціальних технологій Університету Григорія Сковороди в Переяславі

Vyacheslav REDZIUK,

PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Management, Dean of the Faculty of Humanities and Natural Sciences Education and Social Technologies of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1762-5042>

redziuk@ukr.net

Наталія РЕДЗІЮК,

викладачка кафедри публічного управління та адміністрування, аспірантка Університету Григорія Сковороди в Переяславі

Natalia REDZIUK,

Lecturer at the Department of Public Management and Administration, Postgraduate student of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8697-349X>

natatkachuk473@gmail.com

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА НАПРЯМИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

MODERN PROBLEMS OF INFORMATION SECURITY OF UKRAINE AND DIRECTIONS OF THEIR SOLUTION

***Анотація.** У статті розглянуто актуальні проблеми інформаційної безпеки в Україні та запропоновані напрями їх вирішення, адже висхідна роль технологій та інформаційних мереж у сучасному суспільстві ставить перед Україною складні завдання щодо забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності інформації. Актуальність теми визначається загрозами кібератак, дестабілізацією інформаційного простору та важливістю забезпечення належного функціонування державних та громадських інформаційних систем. У статті аналізуються сучасні виклики, пов'язані з кіберзагрозами, дезінформацією та кібератаками на критичну інфраструктуру. Запропоновані напрями розв'язання проблем базуються на створенні ефективних механізмів кіберзахисту, підвищенні кіберграмотності населення та розвитку співпраці між державними органами, приватним сектором та міжнародними партнерами. У статті вказано, що на сьогодні однією з основних проблем, які виникають у контексті забезпечення інформаційної безпеки в Україні, є прояв інформаційної експансії та недостатньо об'єктивне та неупереджене відображення подій та ситуацій, що походять від Російської Федерації. Держава-агресор застосовує гібридні технології, включаючи методи інформаційного втручання, задля дестабілізації національної безпеки України. Ми зазначили на необхідності системного підходу до забезпечення інформаційної безпеки та активної ролі держави у розробці та*

впровадженні стратегічних заходів у цій сфері. Державна політика інформаційної безпеки важлива для національної безпеки та має базуватися на системній передбачливій діяльності органів державного управління, що забезпечує гарантії інформаційної безпеки для осіб, соціальних груп, суспільства та держави загалом. Дослідження інформаційної безпеки як об'єкта злочинів проти основ національної безпеки України в умовах війни має велике значення та є надзвичайно актуальним.

Ключові слова: *інформаційна безпека, інформаційний простір, національна безпека, дезінформація, кібератаки, кіберзахист, цифрова грамотність.*

Abstract. *The article discusses the current problems of information security in Ukraine and suggests ways to solve them, since the growing role of technology and information networks in modern society poses complex challenges to Ukraine in terms of ensuring the confidentiality, integrity and availability of information. The relevance of the topic is determined by the threats of cyberattacks, destabilization of the information space and the importance of ensuring the proper functioning of state and public information systems. The article analyzes current challenges related to cyber threats, disinformation and cyber attacks on critical infrastructure. The proposed solutions are based on the creation of effective cyber defense mechanisms, raising cyber literacy of the population, and developing cooperation between government agencies, the private sector, and international partners. The article indicates that today one of the main problems that arise in the context of ensuring information security in Ukraine is the manifestation of information expansion and insufficiently objective and impartial reflection of events and situations originating from the Russian Federation. The aggressor state uses hybrid technologies, including methods of information interference, to destabilize the national security of Ukraine. We have emphasized the need for a systematic approach to information security and the active role of the state in the development and implementation of strategic measures in this area. The State policy of information security is important for national security and should be based on systematic and prudent activities of public administration bodies, which provides guarantees of information security for individuals, social groups, society and the State as a whole. The study of information security as an object of crimes against the foundations of Ukraine's national security in times of war is of great importance and is extremely relevant.*

Key words: *information security, information space, national security, disinformation, cyberattacks, cyber defense, digital literacy.*

Постановка проблеми. Сучасний світ характеризується швидким розвитком інформаційних технологій, що відкриває безмежні можливості для зв'язку, обміну знаннями та доступу до інформації. Проте, разом з цим, збільшується і ризик надмірної вразливості перед інформаційними загрозами та кібератаками. Україна не залишається поза цими процесами, зокрема має низку сучасних проблем інформаційної безпеки, які ставлять під загрозу національну безпеку та суверенітет. Однією з ключових проблем є активна інформаційна експансія з боку Російської Федерації, яка спрямована на дезінформацію, маніпуляцію громадською думкою та дестабілізацію суспільно-політичної ситуації в Україні. Це призводить до необ'єктивного та спотвореного висвітлення фактів і подій, впливає на суспільний дискурс та внутрішню стабільність країни. Важливою проблемою є зростання кількості кібератак на інформаційну інфраструктуру України, що загрожує конфіденційності, цілісності та доступності важливих даних та інформаційних систем. Це має негативний вплив на фінансову, економічну та політичну стабільність країни.

Враховуючи ці проблеми, важливо розглянути напрями розв'язання проблем інформаційної безпеки, включаючи розробку ефективної системи протидії дезінформації,

посилення кібербезпеки, підвищення цифрової грамотності населення та зміцнення співпраці між різними суб'єктами для забезпечення стійкості інформаційного простору України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інформаційної безпеки України аналізують вітчизняні та закордонні вчені в різних галузях науки, у тому числі правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці. Зокрема, інформаційну безпеку України аналізують такі вчені, як В. Антонов, В. Бондаренко, В. Бурячок, П. Гаранюк, Ю. Горбань, В. Демиденко, М. Дмитренко, О. Зозуля, О. Когут, А. Крупнова, Р. Кукляк, Ю. Лісовська, Ф. Медвідь, Я. Михальський, А. Нашинець-Наумова, О. Панченко, А. Пишна, А. Платоненко, Д. Пушман, І. Сопілко, А. Сулайман, Ю. Ткач, В. Толубко, В. Фурашева, О. Черевко, Я. Чмир, Д. Шац та ін.

Метою статті є критичний аналіз особливостей інформаційної безпеки України та напрями їх вирішення.

Виклад матеріалу. Інформаційна безпека – це комплекс заходів, стратегій та політик, спрямованих на забезпечення захисту інформаційних ресурсів, даних та інфраструктури від загроз, які можуть призвести до несанкціонованого доступу, втрати, пошкодження чи некоректного використання інформації. Інформаційна безпека також охоплює заходи щодо забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності інформації, зокрема запобігання кібератакам, витокам даних та іншим загрозам, які можуть спричинити серйозні наслідки для організацій, держав та особистостей [3].

Обсяг проблем, пов'язаних з використанням інформаційних систем, можна розділити на такі категорії: забезпечення доступності, цілісності та конфіденційності інформаційних ресурсів і супутньої інфраструктури. Інформаційна безпека не зводиться лише до захисту від несанкціонованого доступу до інформації, але являє собою широке та комплексне поняття [1].

В умовах повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну питання про необхідність єдиної інформаційної політики стало ще більш актуальним. Враховуючи вказане Президентом України був підписав Указ № 152/2022, яким уведено в дію Рішення Ради Національної Безпеки і Оборони України «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» [5]. Рішення наголошує на тому, що в умовах воєнного стану інформаційна політика стає однією з ключових складових національної безпеки. Воєнний стан призводить до підвищення загроз інформаційної безпеки, зокрема через можливість посилення дезінформації, пропаганди, кібератак та інших загроз в інформаційній сфері.

Рішення Ради Національної безпеки і оборони України визначає основні напрямки реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану, а саме:

- забезпечення доступу до об'єктивної інформації, та підкреслює важливе значення надання громадянам вірогідної та об'єктивної інформації про ситуацію на фронті та в країні загалом. Це допомагає запобігти поширенню дезінформації та паніки;
- контроль інформаційного простору, що визначає потребу у підсиленні заходів для контролю та координації інформаційного простору в умовах воєнного стану. Це може включати запобігання поширенню неперевіреної інформації та пропаганди, а також впливу на соціальні мережі та медіа;
- захист інформаційної інфраструктури вказує на необхідність підвищення рівня кібербезпеки та захисту інформаційної інфраструктури країни в умовах воєнного стану;
- реагування на інформаційні загрози акцентує на важливості оперативного та ефективного реагування на інформаційні загрози, включаючи кібератаки, дезінформацію та інші загрози для національної безпеки;

- співпраця з міжнародним співтовариством, адже рішення визначає потребу у зміцненні співпраці з міжнародними партнерами у сфері інформаційної безпеки, обміну досвідом та ресурсами для ефективної протидії загрозам.

Ми вважаємо, що хоч Рішення Ради Національної Безпеки і Оборони України «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» має важливу роль у забезпеченні інформаційної безпеки країни, в ньому також можна виділити деякі негативні аспекти, а саме:

- потенційну обмеженість свободи інформації, адже в умовах воєнного стану, під виглядом захисту національної безпеки, можуть виникнути ситуації, коли може бути обмежено розповсюдження певних інформаційних матеріалів або поглядів, що порушує свободу слова та доступ до інформації;

- можливість маніпуляцій, адже під час реалізації єдиної інформаційної політики є ризик маніпулювання інформацією для політичних чи стратегічних цілей, що може призвести до недостатньо об'єктивного висвітлення подій та створення спотворених перспектив;

- потенційну нерівновагу в доступі до інформації, адже при здійсненні інформаційних заходів в умовах воєнного стану виникає обмеження доступу до інформації для певних груп населення, що може порушити принципи рівноправності та справедливості;

- можливість зловживання владою та використання інформаційної політики задля підтримки конкретних політичних або економічних інтересів.

Наступним важливим документом, який визначає стратегічні напрями розвитку інформаційної безпеки в країні, є Указ Президента України № 47/2017 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України» [6]. Дана Доктрина відображає важливі аспекти, які визначають підходи та пріоритети в роботі над забезпеченням інформаційної безпеки України, а саме: загрози та виклики. В документі проаналізовано сучасні та можливі майбутні загрози для інформаційної безпеки України – інформаційну агресію, дезінформацію, кіберзагрози, військові дії в інформаційному просторі та ін. Пріоритети: документ описує ключові напрями і пріоритети дій в інформаційній безпеці. Міжнародне співробітництво, доктрина визнає важливість міжнародного співробітництва в галузі інформаційної безпеки. Вказується на необхідність співпраці з іншими державами та міжнародними організаціями у боротьбі з інформаційними загрозами. Також документ наголошує на важливості створення ефективного законодавчого та інституційного середовища для забезпечення інформаційної безпеки.

Водночас негативним аспектом даного документа є його загальність та відсутність конкретних стратегічних дій для впровадження зазначених пріоритетів. Наприклад, хоч і зазначається важливість кібербезпеки, не надається докладніша інформація щодо планів та програм в цьому напрямі. Важливим є питання забезпечення фінансування та координації заходів, що визначені в Доктрині.

Загалом, Доктрина інформаційної безпеки України відображає важливі аспекти розвитку інформаційної безпеки в країні, проте для її успішної реалізації необхідно враховувати конкретність та реалістичність стратегічних дій, а також забезпечити ефективну координацію та фінансування.

Актуальними проблемами інформаційної безпеки в Україні є різноманітні виклики та загрози, які виникають внаслідок широкого використання інформаційних технологій та впливають на різні сфери суспільства. До основних проблем варто віднести інформаційну агресію з боку Російської Федерації, адже Україна зіткнулася не лише з військовою, але й з інформаційною агресією та дезінформацією, спрямованою на дестабілізацію суспільства, зменшення довіри до державних інституцій та поширенням фейкової інформації. Кібератаки

та кіберзагрози, зростання кількості та складності кібератак на державні і корпоративні інфраструктури призводить до значних втрат інформації, порушення функціонування систем приватності громадян. Недостатній рівень цифрової грамотності населення спричиняє те, що громадяни стають вразливими до фішингу, кібершахрайства та інших онлайн-загроз. Відсутність належного захисту електронних систем державних органів може призвести до можливості кібернападів на державні структури, що в результаті порушить об'єктивне функціонування держави. Поширення фейкової інформації та дезінформації може викликати недовіру до джерел новин, загрожувати об'єктивності медіа та спотворювати образ країни. Недостатнє регулювання інтернет-простору, а саме відсутність ефективних механізмів контролю та регулювання інтернет-контенту, може призвести до поширення неправомірної інформації та порушення законів. Розв'язання цих проблем потребує комплексного підходу, включаючи розвиток кіберзахисту, підвищення цифрової грамотності, сприяння об'єктивності інформаційного простору, зміцнення законодавства та ефективну співпрацю між відомствами та суб'єктами господарювання.

Відповідно до Закону України «Про Національну програму інформатизації» [2] наявні небезпеки для національних інтересів та безпеки України в інформаційній сфері включають: спеціальні інформаційні операції, адже вчинення таких операцій спрямовано на ослаблення обороноздатності, деморалізацію військових формувань, провокування екстремізму, спричинення паніки, збільшення соціально-політичної та соціально-економічної нестабільності, стимулювання міжетнічних та міжрелігійних конфліктів в Україні. Держава-агресор впроваджує інформаційні операції в інших країнах для створення негативного враження про Україну у світі. Інформаційна експансія: країна-агресор зосереджується на розвитку власної інформаційної інфраструктури на території України та інших держав для здійснення інформаційного контролю. Держава-агресор здійснює інформаційний контроль на тимчасово окупованих територіях. Недостатній розвиток державної інформаційної інфраструктури – обмежена здатність реагувати на інформаційні атаки та активно діяти в інформаційному полі для захисту національних інтересів. Неефективна національна інформаційна політика – недостатність законів, що регулюють суспільні відносини в інформаційній сфері, відсутність стратегічного наративу та недостатній рівень культури соціальних медіа. Поширення закликів до радикальних дій: пропаганда концепцій ізоляціонізму та автономії в різних регіонах України [4].

Важливість системного підходу до забезпечення інформаційної безпеки та активної ролі держави у розробці та впровадженні стратегічних заходів у цій сфері є надзвичайно великою. Розвиток технологій та їх вплив на суспільство ставлять перед державою завдання забезпечити не лише фізичну безпеку, а й інформаційну, оскільки вразливість інформаційних систем може призвести до серйозних наслідків.

Системний підхід передбачає комплексне охоплення всіх аспектів інформаційної безпеки, від технічних аспектів захисту інформаційних систем до підвищення цифрової грамотності громадян та вдосконалення законодавства. Він охоплює взаємодію між різними суб'єктами (державні органи, приватний сектор, громадські організації) для координації зусиль у досягненні загальної мети – забезпеченні надійного та безпечного інформаційного середовища.

Активна роль держави є ключовою у цьому процесі. Держава повинна виступити ініціатором та координатором розвитку стратегічних заходів з інформаційної безпеки, сприяти розробці та впровадженню стандартів, регуляцій та законодавства, які б враховували сучасні технологічні виклики. Важливою складовою ролі держави є створення сприятливого інституційного середовища для розвитку інформаційної безпеки, залучення фахівців та інвестицій для вдосконалення інфраструктури та технологій.

Отже, системний підхід до забезпечення інформаційної безпеки та активна роль держави є необхідними для ефективного захисту інформаційного простору в умовах

висхідних технологічних загроз та викликів. Це сприятиме забезпеченню стійкого розвитку суспільства та захисту національних інтересів.

Вважаємо, що для розв'язання стратегічних проблем інформаційної безпеки України важливо розробити чітку та системну стратегію інформаційної безпеки, яка охоплює всі аспекти та сектори суспільства, включаючи державний сектор, громадянське суспільство та бізнес, створити центри аналізу та реагування на кіберзагрози, а саме впровадити національні центри, які будуть відстежувати, аналізувати та реагувати на кіберзагрози та атаки, забезпечуючи оперативне реагування на нові вектори атак, вдосконалити заходи з кібербезпеки для критично важливих об'єктів (енергетика, транспорт, фінанси, медичні системи тощо). Для запобігання можливим кібератакам забезпечити постійний моніторинг і аналіз нових тенденцій у сфері кібербезпеки для своєчасного виявлення та протидії потенційним загрозам, розробити й вдосконалити законодавчу базу в галузі кібербезпеки, що відповідає сучасним викликам та міжнародним стандартам.

Вважаємо, що ці напрями допоможуть створити більш ефективну систему захисту інформаційної безпеки в Україні та протидіяти потенційним загрозам.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що сучасні проблеми інформаційної безпеки України відображають складний характер викликів, з якими зіткнулося цифрове суспільство країни. Зокрема, кіберзагрози, дезінформація, кібератаки та інші інформаційні виклики мають потенціал завдати шкоди як національній безпеці, так і громадській довірі. Для подолання цих викликів важливо використати системний підхід. Розвиток комплексної інформаційної стратегії, підвищення кіберграмотності населення, зміцнення кібербезпеки критично важливих об'єктів, міжнародна співпраця та створення відповідної правової бази – це лише деякі з напрямів, які допоможуть забезпечити національну інформаційну безпеку. Активна роль держави, спільні зусилля всіх галузей суспільства та уважний аналіз нових тенденцій є ключовими факторами у забезпеченні ефективного захисту від кіберзагроз та надійної інформаційної безпеки для розвитку країни.

Список використаних джерел:

1. Виздрік В., Мельник О. Інформаційна безпека в Україні. *Grail of Science*. 2023. № 24. С. 196–202. URL: <https://doi.org/10.36074/grail-of-science.17.02.2023.034> (дата звернення: 22.08.2023).
2. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 р. №2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text> (дата звернення: 22.08.2023).
3. Залевська І.І., Удренас Г.І. Інформаційна безпека в Україні в умовах російської військової агресії. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1. С. 20–26.
4. Ніщименко О.А. Інформаційна безпека України на сучасному етапі розвитку держави і суспільства. *Наше право*. 2016. № 1. С. 17–23.
5. Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану: Рішення Ради Національної Безпеки і Оборони України від 18 березня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-22#Text> (дата звернення: 22.08.2023).
6. Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України №47/2017 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text> (дата звернення: 22.08.2023).

REFERENCES

1. Vyzdryk, V., & Melnyk, O. (2023). Informatsiina bezpeka v Ukraini [Information security in Ukraine]. *Grail of Science*, 24, 196–202. Retrieved from <https://doi.org/10.36074/grail-of-science.17.02.2023.034> [in Ukrainian].

2. Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii: Zakon Ukrainy [On the National Informatization Program: Law of Ukraine] vid 01.12.2022 p. №2807-IX. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text> [in Ukrainian].

3. Zalievska, I.I., & Udrenas, H.I. (2022). Informatsiina bezpeka v Ukraini v umovakh rosiiskoi viiskovoi ahresii [Information security in Ukraine in the conditions of Russian military aggression]. *Pivdennoukrainskyi pravnychi chasopys – South Ukrainian legal journal*, 1, 20-26 [in Ukrainian].

4. Nishchymenko, O.A. (2016). Informatsiina bezpeka Ukrainy na suchasnomu etapi rozvytku derzhavy i suspilstva [Information security of Ukraine at the current stage of development of the state and society]. *Nashe pravo – Our right*, 1, 17–23 [in Ukrainian].

5. Shchodo realizatsii yedynoi informatsiinoi polityky v umovakh voiennoho stanu: Rishennia Rady Natsionalnoi Bezpeky i Oborony Ukrainy vid 18 bereznya 2022 r. [Regarding the implementation of a unified information policy under martial law: Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine from March 18, 2022]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-22#Text> [in Ukrainian].

6. Pro Doktrynu informatsiinoi bezpeky Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy №47/2017 Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 hrudnia 2016 r. [On the Information Security Doctrine of Ukraine: Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine from December 29, 2016]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text> [in Ukrainian].

*Подано до редакції 6.04.2023 р.
Прийнято до друку 17.05.2023 р.*

УДК 351.746(477):328.184

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-66-77>

Андрій СТЕЛЬМАХ,

кандидат наук з державного управління, викладач кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі

Andrew STELMAKH,

Candidate of sciences in public administration, lecturer at the Department of public administration and administration of Hryhoriy Skovoroda University in Pereiaslav

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3721-5593>

info16070@gmail.com

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЛОБІЗМУ ЯК ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

THEORETICAL PRINCIPLES OF DEFINING THE CONCEPT OF LOBBYING AS THE BASIS OF THE STATE SECURITY OF UKRAINE

Анотація. У статті розглянуті теоретичні засади визначення поняття лобізму як основи державної безпеки України. Зазначено, що лобізм має наступні складові елементи: по-перше, це діяльність, яка спрямована на певні державно-управлінські рішення, нормативно-правові документи, певні дії органів державної влади; по-друге, така діяльність має зацікавлені сторони; по-третє, існує стійка комунікація між зацікавленими сторонами (або їх представниками) з органами державної влади; по-четверте, інтерес (або певний предмет), на який спрямовані дії лобістів (нормативно-правові документи); по-п'яте, вплив на органи державної влади; по-шосте, неформалізоване представництво інтересів у державно-управлінських рішеннях. Крім того, лобізм в системі державної безпеки може носити як позитивні дії (зокрема, врегулювання важливих проблем, вирішення актуальних завдань в системі публічного управління), так і негативні (корупційні правопорушення, формування системи противаг та стримань тощо).

У статті виокремлені наступні функції лобізму в системі державної безпеки. По-перше, економічна функція – відстоювання важливих інтересів галузей економіки з урахуванням соціально-економічного розвитку країни, формування дієвих механізмів забезпечення захисту всіх сфер економіки, формування балансованого розвитку економічного життя суспільства. По-друге, політична функція полягає у формуванні збалансованих інтересів всіх стейкхолдерів політики. По-третє, організаційна функція – полягає у формуванні відповідних інституцій з метою захисту не лише інтересів зацікавлених груп, а й формування безпекового середовища суспільства. По-четверте, комунікативна функція, яка полягає у формуванні комунікативного середовища та обговорення певних важливих нагальних проблем та визначення оптимальних, раціональних державно-управлінських рішень. По-п'яте, захисна функція полягає у формуванні таких державно-управлінських рішень, які б не лише вирішували проблему певних зацікавлених груп та громадськості, а й забезпечували державу від захисту негативних впливів, у тому числі корупційних.

Лобізм в системі державної безпеки є формою представництва групових (державно-управлінських) інтересів, які спрямовані на забезпечення державної безпеки України, мінімізації загроз національній безпеці, вплив на прийняття (скасування) державно-

управлінських рішень, спрямованих на забезпечення національно важливих інтересів держави.

Ключові слова: публічне управління, державна безпека, національна безпека, національні інтереси, лобізм, лобізм в публічному управлінні, парламентар, методи лобізму.

Abstract. *The article examines the theoretical principles of defining the concept of lobbying as the basis of the state security of Ukraine. The author states that lobbying has the following constituent elements: first, it is an activity aimed at certain state-management decisions, normative-legal documents, certain actions of state authorities; secondly, such activity has interested parties; thirdly, there is stable communication between interested parties (or their representatives) and state authorities; fourthly, the interest (or a specific subject) to which the actions of lobbyists are directed (normative and legal documents); fifth, influence on state authorities; sixth, informal representation of interests in state-management decisions. In addition, lobbying in the state security system can carry both positive actions (in particular, the settlement of important problems, solving urgent tasks in the public administration system) and negative actions (corruption offenses, the formation of a system of checks and balances, etc.).*

The article highlights the following functions of lobbying in the state security system. Firstly, the economic function is the defense of the important interests of the economic sectors, taking into account the socio-economic development of the country, the formation of effective mechanisms for the protection of all spheres of the economy, the formation of a balanced development of the economic life of society. Secondly, the political function consists in the formation of balanced interests of all policy stakeholders. Thirdly, the organizational function consists in the formation of relevant institutions for the purpose of protecting not only the interests of interested groups, but also the formation of a safe environment for society. Fourth, the communicative function, which consists in the formation of a communicative environment and the discussion of certain important urgent problems and the determination of optimal, rational state-management solutions. Fifth, the protective function consists in the formation of such state-management decisions that would not only solve the problem of certain interested groups and the public, but also provide the state with protection from negative influences, including corrupt influences.

Lobbying in the state security system is a form of representation of group (state-management) interests aimed at ensuring the state security of Ukraine, minimizing threats to national security, influencing the adoption (cancellation) of state-management decisions aimed at ensuring the nationally important interests of the state.

Key words: *public administration, state security, national security, national interests, lobbying, lobbying in public administration, parliamentarian, lobbying methods.*

Постановка проблеми. На сьогодні відсутнє усталене поняття терміну «лобізм». Крім того, поняття «лобізм», «лобісти», «формування лобістських груп», «лобістська діяльність», «лобіювання», «лобістські групи», «лобістські інтереси», «лобістські контакти» аналізуються політологами, соціологами, юристами, економістами, психологами, фахівцями з державного управління. Разом з тим, лобізм є також державно-управлінською категорією, адже будь-яке управлінське рішення на рівні держави та регіонів можна пролобіювати та вирішити відповідно до певних інтересів зацікавлених груп.

На сьогодні виникла об'єктивна необхідність проаналізувати поняття «лобізм» та «лобістська діяльність» з урахуванням публічного управління та системи державної безпеки. У зв'язку з цим розглянемо дефініцію «лобізм», «лобістська діяльність» відповідно до системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми розвитку інституту лобізму, принципів та

закономірностей розвитку лобізму, ролі лобізму у сучасному суспільстві, нормативно-правовим засад регулювання лобістської діяльності присвячені наукові праці закордонних та вітчизняних вчених, зокрема: В. Андрущенко, М. Анохіна, Т. Аравіної, О. Барвіна, Дж. Беррі, О. Бінецького, О. Бобрової, І. Богдановської, А. Болла, М. Мінца, Д. Коена, В. Бебика, Д. Богуша, Л. Губерського, Ф. Кирилюка, В. Королька, О. Лісничука, Є. Макаренко, М. Михальченка, М. Обушного, М. Ожевана, Г. Почепцова, С. Телешуна, Є. Тихомирової, М. Хилька, О. Салтовського та ін.

Виклад основного матеріалу. Поняття «лобізм» та наукові підходи до визначення «лобіювання» мають відповідну історію, вони є похідним від англійського слова «lobby» («коридор»), яке у середині XVI ст. використовувалося для позначення місць для прогулянок в монастирях, а вже в середині XVII ст. поняттям «лобізм» стали називати приміщення для прогулянок в англійській палаті общин. «Політичний відтінок слово набуло наприкінці XVIII ст. в Сполучених Штатах Америки. Перша поправка Конституції США, що декларує право громадян звертатися до уряду з петиціями, вперше заклала основу для розвитку явища через систему правових норм. У 1808 р. слово «лобі» було вперше зафіксовано в протоколах Конгресу США. Під цим поняттям розуміли місце, де зацікавлені особи мали змогу донести свою позицію до членів Палати представників та сенаторів. Цим місцем виступали холи та коридори, адже вхід приватним особам до зал засідань був заборонений, а самі особи визначалися як «лобісти» (lobbyists). За іншою версією, розповсюдження терміну «лобі» пов'язане з холлом готелю «Віллард» у Вашингтоні, де на рубежі XVIII–XIX ст. зупинялися парламентарії, що приїжджали на сесію. Саме у вестибюлі цього готелю, особи мали змогу донести свою позицію щодо ухвалення того чи іншого закону» [19].

Таким чином, можна вважати, що термін «лобізм» саме з сучасним трактуванням виникнув в США.

У XIX ст. лобістами називали прохачів, які приходили в державні установи. Тоді вважалося, що допускати таких людей в зали засідань – туди, де приймаються закони – не можна, тому вони не могли пройти далі холів і прийомних, тобто кулуарів. Однак ключове слово тут – «тиск», тому у лобізму завжди є конкретний об'єкт впливу. Це може бути політик, політична партія, відомство, парламент в цілому, структури виконавчої влади тощо, за допомогою яких досягаються певні цілі. Відсутній об'єкт впливу, немає адресатів звернень – немає і самої лобістської діяльності [25, с. 31].

Тепер систематизуємо наукові підходи до поняття «лобізм». Так, лобізм розглядається як:

- «будь-яка діяльність організацій, що впливають на органи державної влади з метою сприяння власним інтересам, при цьому ці організації, на відміну від партій, не можуть самі взяти відповідальність за владу в країні» [24, с. 12];
- «продуктивне втручання у господарські та соціальні процеси з використанням політичних методів і засобів. Він підкреслює, що в політичному відношенні лобіювання сприяє зміцненню засад толерантності у суспільстві» [23];
- «процес пошуку засобів впливу на уряд та його інституції шляхом інформування громадськості щодо політичних питань, що стоять на порядку денному» [26, с. 3];
- «система неформалізованого представництва інтересів у політичних рішеннях» [11];
- «процес приведення формальної влади відповідно до фактичної влади» [11];
- «організований вплив різних суспільних груп на представників органів державної влади з метою прийняття вигідних для себе рішень» [20, с. 71];
- «діяльність фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб-підприємців, їх об'єднань, консультативно-дорадчих органів, створених при органах державної влади або органах місцевого самоврядування, юридичних осіб та їх об'єднань, що здійснюється у спосіб, не заборонений законом, і спрямована на здійснення легального впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час прийняття

(участі у прийнятті), внесення змін, скасування ними рішень, крім індивідуальних, з метою закріплення в них власних інтересів лобістів або інтересів третіх осіб» [18];

– «невід’ємна складова політичної комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотного зв’язку суспільства і держави. Процеси формування рішень, механізму впливу на громадську думку, захисту власної позиції – все це, в широкому розумінні, може сприйматися як явище, що кореспондується з поняттям «лобіювання»» [5, с. 50–51];

– «система і практика впливу зацікавленими групами чи окремими індивідами на прийняття рішень певними органами влади чи деякими їх представниками задля реалізації визначених потреб (інтересів)» [4, с. 181];

– «дієвий елемент конституційної системи демократичного представництва, який дає змогу громадянам брати активну участь у процесах прийняття та реалізації політичних рішень тими групами, які позбавлені реальної ресурсної можливості» [13];

– «особливе явище в демократичній правовій державі, яке забезпечує реалізацію конституційного права громадян у межах, передбачених чинним законодавством, щодо участі в управлінні державними справами, шляхом впливу на органи державної влади» [13];

– «активний процес діяльності суб’єктів правовідносин, які об’єднані певними спільними інтересами (економічними, політичними, соціальними) для відстоювання і захисту своїх інтересів та інтересів інших суб’єктів правовідносин перед уповноваженими органами державної влади для прийняття (в тому числі – зміни і / або скасування) необхідного нормативно-правового акта» [17];

– «особлива система і практика організації окремих груп суспільства шляхом цілеспрямованого впливу на органи законодавчої та виконавчої влади; це тиск, «проштовхування» інтересів, а влада є об’єктом лобізму. Крім того, лобізм – це «посередницьке» політико-правове явище» [12];

– «продумана діяльність у задоволенні певних інтересів або чиненні тиску на державних службовців та законодавців представниками груп інтересів з метою прийняття оптимальних для них рішень. Стереотипно лобізм часто асоціюється з корупцією і нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими структурами, хоча у своїй суті явище не обов’язково передбачає підкуп державних службовців, депутатів» [15, с. 18].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що лобізм має наступні складові елементи: по-перше, це діяльність, яка спрямована на певні державно-управлінські рішення, нормативно-правові документи, певні дії органів державної влади; по-друге, така діяльність має зацікавлені сторони; по-третє, існує стійка комунікація між зацікавленими сторонами (або їх представниками) з органами державної влади; по-четверте, інтерес (або певний предмет), на який спрямовані дії лобістів (нормативно-правові документи); по-п’яте, вплив на органи державної влади; по-шосте, неформалізоване представництво інтересів у державно-управлінських рішеннях. Крім того, лобізм в системі державної безпеки може носити як позитивні дії (зокрема, врегулювання важливих проблем, вирішення актуальних завдань в системі публічного управління), так і негативні (корупційні правопорушення, формування системи противаг та стримань тощо).

«Політичне призначення лобізму – здійснювати функцію соціального посередництва між громадянським суспільством та державою, а також сприяти спрямованому «обміну інформацією» в процесі законотворчості. Так, французький політолог М. Дюверже, зауважуючи, що законодавці намагаються легалізувати лобізм та перевести його «з кримінального шляху до інформаційного», мав на увазі подолання прямого підкупу та скупки голосів за рахунок «непрямого» інформаційного впливу об’єктивної інформації, яка підтверджує обґрунтованість інтересів та вимог щодо очікуваних рішень влади. Під час розробки та прийняття законів, при інтерпретації законодавчого чи будь-якого нормативного акта урядовцями важливу роль відіграють не тільки їхні знання та професіоналізм, але і об’єм та характер інформації, яку він має» [6].

Таким чином, зазначимо, що лобіювання має як позитивний, так і негативний ефект, спрямований на вирішення важливих державно управлінських питань. Крім того, лобізм розглядається як політичний інститут, юридичний феномен, економічна категорія. Разом з тим, майже не існує системних досліджень поняття «лобізму» в публічному управлінні.

У широкому сенсі під лобізмом розуміється «будь-яка діяльність громадян, суспільних груп, асоціацій бізнесу, партій та інших організованих об'єднань, спрямована на державні органи влади з метою просування власних інтересів. При цьому лобізм також включає діяльність владних суб'єктів, спрямовану на просування своїх корпоративних інтересів, отримання владних преференцій. У такому трактуванні лобізм фактично дорівнюється до терміну «advocacy» (в перекладі з англійської мови – активний публічний захист, підтримка, пропаганда поглядів та позицій), який також означає організацію контактів з метою просування інтересів, проте мова йде про контакти не тільки через органи державної влади, але й через будь-які суспільні та комерційні організації, політичні партії, впливових осіб тощо» [9].

На думку дослідника А. Автономова можна виокремити чотири основні групи підходів до розуміння поняття «лобізм»:

1. У загальноприйнятому сенсі під лобізмом розуміється сукупність засобів та методів впливу на органи державної влади, що застосовуються різними зацікавленими групами з метою домогтися сприятливих для себе рішень [22].

2. У практичній політиці лобізм використовується також відносно виконавчої та законодавчої влади: коли законопроект уряду зустрічає сильну протидію, уряд змушений вдаватися до лобістських за характером зусиль, щоб домогтися від депутатів потрібного рішення. Проте існує і зворотній процес, коли вже парламент з того чи іншого приводу здійснює тиск на виконавчу владу [22].

3. Терміни «лобізм» та «лобіст» може використовуватися в вузькому (прямому) та широкому розумінні. Так, у вузькому сенсі лобізм – це професійна діяльність певних організацій або їх співробітників, які постійно чи періодично виступають у ролі лобістів. У широкому сенсі лобістом називають будь-яку посадову особу, президент корпорації чи міністр, якщо вона вдається до дій, що можна кваліфікувати як лобізм [22].

4. З юридичної точки зору лобістом в США вважається будь-яка особа, зареєстрована в такій якості згідно чинного закону про регулювання лобістської діяльності [22].

Водночас, науковець Д. Виговський [18] обґрунтував поняття «лобізм» та визначив, що:

1. Лобіювання зв'язано винятково з прийняттям державних рішень. Рішення, що приймаються приватними особами, організаціями чи корпораціями, можуть також перебувати під впливом інтересів певних зацікавлених груп, але такий вплив не прийнято називати лобізмом.

2. Всі види лобізму мотивовані бажанням здійснити вплив. Багато дій чи подій можуть впливати на прийняття державних рішень, але якщо вони не викликані бажанням чинити вплив, їх не можна називати лобізмом.

3. Лобіювання вимагає посередника або представника як зв'язного між групою громадян та офіційними державними органами. Якщо громадянин за своїм бажанням і користуючись доступними йому методами прагне вплинути на державного чиновника, він не може вважати себе лобістом.

4. Будь-яке лобіювання завжди пов'язано з встановленням контактів для передавання повідомлень, оскільки це єдиний шлях, яким можна здійснювати вплив [3, с. 45].

Держава, враховуючи умови функціонування і життєдіяльності різних категорій суб'єктів, в особі компетентних органів приймає ті чи інші рішення. Іноді такі рішення продумані і ефективні, іноді імпульсивні та однобічні. Державно-управлінські рішення рідко влаштовують абсолютно всіх гравців в політиці. У суспільстві багато різнополярних течій,

інтересів, зацікавлених осіб. І будь-яка зацікавлена група осіб хоче бути почутою, хоче сама визначити свою долю. Тому зацікавлені суб'єкти, а виходячи з контексту – лобісти, – всіма можливими і прийнятними способами прагнуть зробити все, щоб держава звернула на них увагу, а політичні структури зважали на їх інтереси і відображали останні [16, с. 10].

Таким чином, основними складовими процесу лобізму в системі державної безпеки України є: суб'єкти впливу (інтереси лобістів); об'єкти впливу (важливі державно-управлінські рішення або дії, спрямовані на вирішення важливих державно-управлінських завдань); механізми, інструменти, методи впливу; результати впливу (зміна певних державно-управлінських процесів).

На думку М. Бризіцького, до основних властивостей лобізму слід віднести:

- «лобіювання є формою представництва групових інтересів (інтересів зацікавлених осіб);
- метою лобіювання є задоволення інтересів зацікавлених осіб;
- суб'єктами лобіювання є уповноважені зацікавленими особами представники (лобісти та їх об'єднання);
- об'єктом лобістських дій є суб'єкти публічної влади;
- лобіювання здійснюється через цілеспрямований вплив представника зацікавлених осіб на суб'єкта публічної влади;
- здійснюється цей вплив за допомогою різних засобів, у тому числі: правових;
- результатом лобіювання є офіційні акти (як дії так і документи)» [2, с. 27].

Сутність інституту лобізму полягає у здійсненні впливу групами інтересів на суб'єктів владних повноважень в незалежності від їх державної та/або партійної належності, а також на певні суб'єкти міжнародного публічного права. Відмінною рисою лобізму від інших політико-правових інститутів є те, що вплив спрямовується саме на суб'єктів владних повноважень з метою корегування або сприяння прийняттю ними владних рішень. Окрім того, лобізм здійснюється саме в інтересах певних груп або окремих осіб [1, с. 548].

Багато дослідників виокремлюють суб'єкти лобізму як основи формування інституту лобізму. Так, суб'єктами лобізму є групи інтересів, які здійснюють вплив на об'єкти лобізму з метою досягнення власних цілей. Група інтересів є загальним поняттям. До груп інтересів належать: політичні партії, профспілки, приватні підприємства, трансконтинентальні корпорації, громадські організації, релігійні організації, державні діячі, окремі фізичні особи, держави (при трансконтинентальному/міжнародному лобізмі). Групи інтересів є одним з основних каналів політичної активності громадян. Суб'єктів лобізму розподіляють на політичних, економічних, соціальних, іноземних тощо. Так, до політичних суб'єктів лобізму відносять фінансово-економічні групи, які за допомогою участі в передвиборних кампаніях та активному політичному житті здійснюють необхідний вплив. До соціальних суб'єктів лобізму відносять профспілкові та громадські організації. Економічними суб'єктами лобізму є фінансово-промислові групи, приватні підприємства, трансконтинентальні корпорації тощо. До іноземних суб'єктів лобізму відносять впливові групи інтересів, представлені великими транснаціональними корпораціями та міжнародними організаціями. «Суб'єкти лобізму використовують у своїй практиці принципи двох основних моделей лобізму. Обидві моделі – плюралістична і корпоративістська – існують в рамках системи функціонального представництва інтересів. Поняттям «функціональне представництво» визначається сукупність форм і методів представництва по лінії інтересів, система взаємовідносин між групами інтересів і владними структурами. Це один з основних каналів взаємодії громадянського суспільства і держави (поряд з територіальним). Найбільш ефективно лобізм діє через плюралістичну модель, яка пристосована для відкритого впливу ззовні. Плюралізм передбачає, що держава суверенна і контролює розподіл ресурсів, статусів, економічних і соціальних пільг. Цей розподіл розглядається як результат демократичного впливу з боку численних конкуруючих груп інтересів. Держава представляється як свого роду арена для

реалізації групових конфліктів або арбітр, який забезпечує примирення, взаємне пристосування і в кінцевому рахунку гармонізацію інтересів всіх конкуруючих груп» [6].

До характерних рис лобізму відноситься, по-перше, те, що лобістська діяльність здійснюється в певних інтересах. По-друге, лобісти виконують функцію посередництва між громадянами, організаціями та державними органами (законодавчими та виконавчими органами влади) [10, с. 361].

Правовою основою лобізму в більшості демократично розвинених держав є конституційне положення, згідно з яким кожний суб'єкт суспільних відносин має право захищати власні інтереси всіма законними способами, зокрема беручи участь у формуванні державної політики та впливаючи на процес прийняття владних рішень. Мета лобістів залишається незмінною у сучасних демократіях. Вони зуміли легалізувати власну діяльність, удосконаливши методи впливу на вимогу часу та враховуючи конкретні соціально-політичні реалії. У зв'язку з тим, що влада об'єктивно не в змозі задовольнити одночасно і найбільш повно всі інтереси відразу, виникає проблема черговості, пріоритету у їх здійсненні. Звідси закономірно прагнення різних груп і верств суспільства впливати на поведінку держави з метою переорієнтації політики на свою користь, стимулювати його приймати вигідні для цих груп і прощарків управлінські рішення. Предметом лобізму виступає спектр цілей, які ставлять суб'єкти лобізму при чиненні тиску на орган державної влади; це та мета, заради якої здійснюється лобістський тиск, проводиться лобістська кампанія [21, с. 35].

Зміст роботи лобістів виявляється у тому, що лобісти відповідають за зв'язки організації з органами державної влади, головним чином відстежують і зважують той вплив, який можуть справити обговорювані законопроекти у разі їх затвердження на життєдіяльність цієї організації. Як правило, працюючи у головному столичному офісі, лобісти, що відповідають за зв'язки з законодавчими органами державної влади, переслідують декілька загальних цілей:

- поліпшують стосунки з відповідальними працівниками державних установ та організацій;
- відстежують роботу законодавчих та виконавчих органів, міністерств і відомств у тих сферах і з тих питань, які справляють вплив на життя громадян певного виборчого округу;
- активізують участь виборців у справах державного управління на всіх рівнях;
- впливають на законодавство, яке зачіпає економічні інтереси виборців певної місцевості та розташованих там підприємств;
- заздалегідь повідомляють законодавців та досягають розуміння з їх боку щодо роботи організацій, які діють у певному виборчому окрузі [8, с. 149–150].

Лобісти у багатьох випадках досягають успіху або зазнають поразки залежно від того, якою мірою вони володіють загальними надбаннями науки і мистецтва публік релейшнз: здібностями налагодити особисті добрі стосунки з об'єктами впливу та подати переконливу інформацію, з одного боку, законодавцям і державним посадовцям, а з іншого, – рядовим виборцям і зацікавленим громадянам. Але на додаток до таких PR-здібностей лобістам потрібні ще й всебічні знання з питань державного управління, законотворчого процесу, соціальної політики, формування громадської думки. Організація, яка зацікавлена у зв'язках з органами державної влади, їх чиновниками, як правило, наймає висококваліфікованих фахівців, перед якими, зрозуміло, ставиться завдання впливати на законотворчий процес [19, с. 147].

На нашу думку, лобізм – це явище, яке реально існує та досить невивчене, однак саме те, що воно існує, ставить завдання розвитку системи механізмів його державного управління врегулювання та використання в межах існуючого законодавства на користь держави й громадян.

Лобізм – важливий аспект розвитку сучасного державотворення та системи державного управління.

Лобізм в системі публічного управління – це форма представництва групових (державно-управлінських) інтересів, які реалізують свою діяльність в межах нормативно-правової бази України та міжнародних договорів, спрямована на покращення соціально-економічного, політичного становища країни та її громадян, має на меті прийняття або зміну певних державно-управлінських рішень.

Проаналізуємо основні функції лобізму в системі державної безпеки: економічну, політичну, організаційну, контрольну, комунікативну, захисну.

Економічна функція полягає у формуванні та координуванні стратегічних напрямів розвитку економіки галузі в умовах захисту її інтересів. Економічна функція спрямована на вирішення завдань, які полягають у прогнозуванні й досягненні певних показників функціонування галузі та забезпеченні її розширеного відтворення [8].

Політична функція формується участю, підготовкою та сприянням у прийнятті нормативно-правових актів, що спрямовані на захист галузевих інтересів, а також протидією ухваленню нормативно-правових актів, що порушують галузеві інтереси. Лобізм є засобом активізації тих чи інших процесів у політиці й використовується як своєрідний соціально-політичний стимул, спрямований на захист галузевих інтересів. Лобістські групи, відстоюючи абсолютно діаметрально протилежні інтереси своїх замовників, сприяють збереженню своєрідної рівноваги різних політичних сил, знаходженню точок дотику та досягненню консенсусу під час прийняття політичних рішень [8].

Організаційна, оскільки лобіювання галузевих інтересів є інструментом самоорганізації недержавного сектору, за допомогою якого мобілізується суспільна підтримка або фрондерство певному рішенню чи законопроекту органів державної влади та виступає у вигляді аргументації, механізму підготовки та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Представницька – передбачає делегування повноважень щодо представлення галузевих інтересів, виявляється у праві здійснювати зовнішні комунікації від імені галузі, взаємодіючи з політичними інститутами щодо вираження галузевих інтересів. Щоб асоціації, спілки і об'єднання були дієвими, їм необхідний певний ступінь монополії на представництво інтересів. Це необхідно з погляду ефективності політичних рішень, бо держава, формуючи політику, неминуче зважає не на всі зацікавлені групи, а лише на ті з них, які володіють відповідними ресурсами, тобто здатні мобілізувати і контролювати значні групи населення. Так формуються «природні» монополії представництва [7, с. 12].

Контрольна функція полягає у інспектуванні чинників впливу на функціонування галузі та законодавчих ініціатив, що впливають на її функціонування.

Комунікативна – формує взаємозв'язки між галуззю та громадянами і між галуззю та органами влади і є засобом досягнення компромісів та узгодження різних інтересів. Дає змогу розширити інформаційну базу політичних рішень, що приймаються, інформуючи відповідні державні органи про певні нагальні проблеми. Лобісти забезпечують органи державної влади інформацією стосовно ситуації на нижчому та інших суспільних рівнях, яку потім заслуховують на парламентських чи інших слуханнях, інформуючи законодавців про наявні проблеми. Комунікативну функцію лобізму визнано навіть у юриспруденції: у законодавчих актах, що регулюють лобізм у США, вже міститься поняття «лобістської комунікації» [14].

Захисна функція визначається захистом інтересів галузі через подолання «непрямого» інформаційного впливу об'єктивної інформації та обґрунтованість вимог щодо очікуваних рішень влади. Асоціації (союзи, спілки) – недержавні суб'єкти організаційно-економічного механізму лобіювання галузевих інтересів, що є носіями галузевої інформації та впливають на формування інструментів щодо їх захисту [3].

Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні основні функції лобізму в системі державної безпеки. По-перше, економічна функція – відстоювання важливих інтересів

галузей економіки з урахуванням соціально-економічного розвитку країни, формування дієвих механізмів забезпечення захисту всіх сфер економіки, формування балансованого розвитку економічного життя суспільства. По-друге, політична функція полягає у формуванні збалансованих інтересів всіх стейкхолдерів політики. По-третє, організаційна функція – полягає у формуванні відповідних інституцій з метою захисту не лише інтересів зацікавлених груп, а й формування безпекового середовища суспільства. По-четверте, комунікативна функція, яка полягає у формуванні комунікативного середовища та обговорення певних важливих нагальних проблем та визначення оптимальних, раціональних державно-управлінських рішень. По-п'яте, захисна функція полягає у формуванні таких державно-управлінських рішень, які б не лише вирішували проблему певних зацікавлених груп та громадськості, а й забезпечували державу від захисту негативних впливів, у тому числі корупційних.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що лобізм є загрозою державній безпеці, якщо цей феномен носить негативний характер, спрямований на спричинення шкоди іміджу держави, підрив національних інтересів, підрив життєвого потенціалу державності, національних інтересів тощо.

Таким чином, лобізм в системі державної безпеки є формою представництва групових (державно-управлінських) інтересів, які спрямовані на забезпечення державної безпеки України, мінімізації загроз національній безпеці, вплив на прийняття (скасування) державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення національно важливих інтересів держави.

Список використаних джерел:

1. Богиня Т.Ю. Інститут лобізму: сутність, методи та функції. *Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 546–553.
2. Бризіцький М.І. Лобіювання: деякі теоретичні аспекти. *Університетські наукові записки*. 2014. № 3 (51). С. 22–29.
3. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Вип. 20. С. 42–48.
4. Ворчакова І.Є. Лобізм як соціально-політичний феномен: теоретичні підходи. *Вісник мариупольського державного університету. Серія: історія. політологія*. 2016. Вип. 15. С. 179–185.
5. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. *Політичний менеджмент*. 2005. № 4. С. 50–62.
6. 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>.
7. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу: «Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи» / за заг. ред. В. Федоренка. Київ: СПД Москаленко О.М., 2009. 36 с.
8. Кіржецький Ю.І., Ріжко Л.І., Кіржецька М.С. Функції галузевого лобіювання як елемент організаційно-економічного механізму взаємодії бізнесу та влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Логістика*. 2017. № 863. С. 82–87.
9. Конах В.К. Нормативно-правові засади державної політики України у сфері інформаційно-психологічної безпеки. *Стратегічні пріоритети*. 2012. № 3 (24). С. 152–157.
10. Кравченко С.О. Аналіз сутності цивілізованого лобізму як форми взаємовідносин влади та суспільства. *Вчені записки ТНУ імені В.І.Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Том 30 (69) № 3. С. 93–99.
11. Лобізм та його інституційні форми. Україна і зарубіжний досвід: [Аналіт.

матеріали] / Наук. Т-во «Гуманіт. Колегія»; [Упоряд.: М. Розумний, В. Холод]. Київ: УФПР, 2005. 40 с.

12. Мареніченко В.В., Сичова М.О., Гаркавий В.В. Механізми лобізму в системі державного управління. URL: <https://dspace.dsau.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/2367/1/2.pdf>.

13. 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.

14. Мацкевич Р.М. Суспільне значення лобізму та основні типи представництва інтересів. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1611/Mackevich.pdf> (дата звернення: 10.02.2023).

15. Одинцова Е.А. Правове регулювання лобізму: світовий досвід та практика. *Динаміка наукових досліджень: Матер. III міжнар. наук-практ. конф.* Дніпропетровськ. 2004. Т. 4. С. 17–20.

16. Самохвалов В.П. Теоретико-правові проблеми лобізму: навч. посіб. Київ, 2011. 95 с.

17. Стременовський С.М. Суб'єкти та об'єкти лобіювання в правотворчому процесі: перспективи законодавчої регламентації в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 48. Том 1. С. 44–47.

18. Сумська В.В. Теоретичні підходи до визначення поняття «лобіювання». *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2010_2_26.pdf.

19. Тихомирова Є. Лобізм як складова міжнародного PR. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=36&c=672> (дата звернення: 23.02.2023).

20. Шляхтун П.П. Парламентаризм: словник-довідник. Київ: Парламентське вид-во, 2003. 151 с.

21. Штерн В. Лобізм як явище політичного життя (теоретико-методологічний аспект). *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2008. Вип. 10. С. 32–38.

22. Яровой Т. Лобізм: визначення поняття в рамках теоретико-дискусійного поля та нормотворчого процесу. *Публічне урядування*. 2018. № 5 (15). С. 286–295.

23. Farnel Frank J. Am richtigen Hebel: Strategie und Taktik des Lobbying. Landsberg/Lech: Verl. Moderne Industrie, 1994. 239 p.

24. Finer Samuel E. Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain. London: Pall Mall Press. 1958. 150 p.

25. Truman D. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1951. 210 p.

26. Zetter L. Lobbying. The Art of Political Persuasion. Great Britain: Harriman House LTD, 2008. 454 p.

REFERENCES

1. Bohynia, T.Iu. (2013). Instytut lobizmu: sutnist, metody ta funktsii [Institute of lobbying: essence, methods and functions]. *Yurydychni i politychni nauky – Legal and political sciences*, 60, 546–553 [in Ukrainian].

2. Bryzitskyi, M.I. (2014). Lobiiuvannia: deiaki teoretychni aspekty [Lobbying: some theoretical aspects]. *Universytetski naukovi zapysky – University scientific notes*, 3 (51), 22–29 [in Ukrainian].

3. Vyhovskiy, D. (2008). Sut lobizmu yak katehorii politychnoi nauky [The essence of lobbying as a category of political science], *Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku – Ukrainian national idea: realities and prospects of development*, 20, 42–48 [in Ukrainian].

4. Vorchakova, I.Ie. (2016). Lobizm yak sotsialno-politychnyi fenomen: teoretychni pidkhody [Lobbyism as a socio-political phenomenon: theoretical approaches]. *Visnyk*

mariupolskoho derzhavnoho universytetu serii: istoriia. politolohiia – Bulletin of the Mariupol State University series: history. Politicalogy, 15, 179-185 [in Ukrainian].

5. Hanzhurov, Yu. (2005). Parlamentske lobiiuvannia v konteksti politychnoi komunikatsii [Parliamentary lobbying in the context of political communication]. *Politychnyi menedzhment – Political management, 4, 50-62 [in Ukrainian].*

6. Zakonodavche rehuliuuvannia 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 activities (experience of the countries of the European Union and the United States of America). Information certificate 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].

7. Fedorenka, V. (2009). Informatsiino-analitychni materialy do kruhloho stolu: «Lobiiuvannia v Ukraini ta za kordonom: dosvid, problemy i perspektyvy» [Informational and analytical materials for the round table: «Lobbying in Ukraine and abroad: experience, problems and prospects»]. Kyiv: SPD Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

8. Kirzhetskyi, Yu.I. & Rizhko, L.I. & Kirzhetska, M.S. (2017). Funktsii haluzevoho lobiiuvannia yak element orhanizatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu vzaiemodii biznesu ta vlady [Functions of industry lobbying as an element of the organizational and economic mechanism of interaction between business and government]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnikha» Lohistyka – Bulletin of the Lviv Polytechnic National University. Logistics, 863, 82–87 [in Ukrainian].*

9. Konakh, V.K. (2012). Normatyvno-pravovi zasady derzhavnoi polityky Ukrainy u sferi informatsiino-psykholohichnoi bezpeky [Normative and legal foundations of the state policy of Ukraine in the field of informational and psychological security], *Stratehichni priorytety – Strategic priorities, 3 (24), 152–157 [in Ukrainian].*

10. Kravchenko, S.O. (2019). Analiz sutnosti tsyvilizovanoho lobizmu yak formy vzaiemovidnosyn vlady ta suspilstva [Analysis of the essence of civilized lobbying as a form of relationship between the government and society]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia – Academic notes of TNU V.I. Vernadskyi. Series: Public administration, Tom 30 (69), 3: 93–99 [in Ukrainian].*

11. Rozumnyi, M. & Kholod, V. (2005). Lobizm ta yoho instytutsiini formy. Ukraina i zarubizhnyi dosvid [Lobbyism and its institutional forms. Ukraine and foreign experience]: [Analit. materialy]. Kyiv: UFPR [in Ukrainian].

12. Marenichenko, V.V. & Sychova, M.O. & Harkavyi, V.V. Mekhanizmy lobizmu v systemi derzhavnoho upravlinnia [Mechanisms of lobbying in the system of public administration], Retrieved from <https://dspace.dsau.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/2367/1/2.pdf> [in Ukrainian].

13. Matviienko, V. & Sokur, S. (2015). Instytutsionalizatsiia lobistskoi diialnosti v krainakh-chlenakh YeS na prykladi Avstrii, Velykoi Brytanii, Nimechchyny, Frantsii ta Danii [Institutionalization of lobbying activities in EU member states on the example of Austria, Great Britain, Germany, France and Denmark]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka – Bulletin of Taras Shevchenko Kyiv National University, 1 (43), 10-14 [in Ukrainian].*

14. Matskevych, R.M. Suspilne znachennia lobizmu ta osnovni typy predstavnytstva interesiv [The social significance of lobbying and the main types of interest representation]. *dspace.onua.edu.ua*. Retrieved from <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1611/Mackevich.pdf> [in Ukrainian].

15. Odyntsova, E.A. (2004). Pravove rehuliuuvannia lobizmu: svitovi dosvid ta praktyka [Legal regulation of lobbying: world experience and practice]. Proceedings from *III mizhnar. nauk-prakt. konf. «Dynamika naukovykh doslidzhen» – III International science and practice conf.*

«Dynamics of scientific research». Dnipropetrovsk, T. 4. (pp. 17–20) [in Ukrainian].

16. Samokhvalov, V.P. (2011). Teoretyko-pravovi problemy lobizmu [Theoretical and legal problems of lobbyism]. Kyiv [in Ukrainian].

17. Stremenovskiy, S.M. (2018). Subiekty ta obiekty lobiuvannya v pravotvorchomu protsesi: perspektyvy zakonodavchoi rehlementatsii v Ukraini [Subjects and objects of lobbying in the law-making process: prospects of legislative regulation in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Pravo – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series: Law*, 48, Tom 1: 44-47 [in Ukrainian].

18. Sumska, V.V. (2010). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «lobiuvannya» [Theoretical approaches to defining the concept of «lobbying»]. *Derzhavne budivnytstvo – State construction*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf [in Ukrainian].

19. Tykhomyrova, Ye. (2005). Lobizm yak skladova mizhnarodnoho PR [Lobbying as a component of international PR]. Retrieved from <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=36&c=672> [in Ukrainian].

20. Shliakhtun, P.P. (2003). Parlamentaryzm: slovnyk-dovidnyk [Parliamentarism: a reference dictionary]. Kyiv: Parlamentske vyd-vo [in Ukrainian].

21. Shtern, V. (2008). Lobizm yak yavyshe politychnoho zhyttia (teoretyko-metodolohichniy aspekt) [Lobbyism as a phenomenon of political life (theoretical and methodological aspect)]. *Visnyk Prykarpatskoho universytetu. Politologiya - Bulletin of the Carpathian University. Politology*, 10, 32–38 [in Ukrainian].

22. Iarovoi, T. (2018). Lobizm: vyznachennia poniattia v ramkakh teoretyko-dyskusiinoho polia ta normotvorchoho protsesu [Lobbyism: definition of the concept within the framework of the theoretical and discussion field and the norm-making process]. *Publichne uriaduvannya – Public administration*, 5 (15), 286–295 [in Ukrainian].

23. Farnel Frank, J. (1994). Am richtigen Hebel: Strategie und Taktik des Lobbying. Landsberg/Lech: Verl. Moderne Industrie [in English].

24. Finer Samuel, E. (1958). Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain. London: Pall Mall Press [in English].

25. Truman, D. (1951). The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. New York: Alfred A. Knopf [in English].

26. Zetter, L. (2008). Lobbying. The Art of Political Persuasion. Great Britain: Harriman House LTD [in English].

Подано до редакції 28.04.2023 р.

Прийнято до друку 2.06.2023 р.

УДК 351.9

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-78-83>

Леся ТІРБАХ,

кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди у Переяславі

Lesya TIRBAKH,

Ph.D. in economics, lecturer of the Department of Public management of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4720-0846>

tirbakh.lesia@gmail.com

ПРОЄКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

PROJECT MANAGEMENT: FEATURES OF APPLICATION IN THE PUBLIC SECTOR

***Анотація.** У статті узагальнено досвід теоретиків-експертів у галузі проєктного менеджменту та у сфері державного управління зокрема з метою визначення змісту ключових категорій, значущих для прикладного застосування управління проєктами (проєкт, програма). Обґрунтовано доцільність розмежування цих понять. Доводиться, що проєкт є етапом програми, яка складається з низки проєктів і підпорядкована об'єднаній меті стратегії (комплексного планування). Варто наголосити на міждисциплінарному характері проєктного менеджменту як предмету наукового дослідження на загальносуспільному рівні як універсальної методології соціального, політичного, підприємницького, громадського та публічного управління.*

Зроблено загальні висновки, що використання методології управління проєктами в публічному управлінні та на рівні державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування має як стратегічний, так і тактичний характер. У стратегічному плані проєктний підхід дає можливість спрямовувати зусилля відповідних органів публічної влади на вирішення нагальних проблем об'єднаної територіальної громади, регіону, держави. У тактичному плані досягається економія бюджетних коштів, скорочення термінів виконання державних програм та національних проєктів, відбувається певна оптимізація державних управлінських структур і органів місцевого самоврядування та покращується координація діяльності органів публічного врядування.

Обґрунтовано необхідність еволюційного переходу від функціональної моделі до проєктного менеджменту у державному управлінні.

***Ключові слова:** проєкт, програма, управління проєктами, державне управління, ефективність, приватний сектор, громадський сектор, функціональне управління.*

***Annotation.** The article summarizes the experience of theorists-experts in the field of project management and in the field of public administration, in particular, with the aim of determining the content of key categories significant for the applied application of project management (project, program). The expediency of distinguishing these concepts is justified. It is proven that the project is a stage of the program, which consists of a number of projects and is subordinated to the unifying*

goal of the strategy (complex planning). It should be noted the interdisciplinary nature of project management as a subject of scientific research at the general societal level as a universal methodology of social, political, entrepreneurial, public and public management.

A general conclusion was made that the use of project management methodology in public administration and at the level of state executive bodies and local self-government bodies has both a strategic and a tactical nature. In a strategic plan, the project approach makes it possible to direct the efforts of relevant public authorities to solve urgent problems of the united territorial community, region, and state. In the tactical plan, budget savings are achieved, the deadlines for implementation of state programs and national projects are reduced, there is a certain optimization of state management structures and local self-government bodies, and the coordination of the activities of public governance bodies is improved.

The need for an evolutionary transition from a functional model to project management in public administration is substantiated.

Key words: *project, program, project management, public administration, efficiency, private sector, public sector, functional management.*

Постановка проблеми. Суспільний розвиток, що проявляється, зокрема, у досягненнях наукового, інформаційного та технологічного складників, розробка нових теоретичних конструктів з управління (новий публічний менеджмент, належне врядування, публічне служіння тощо), розвиток інститутів громадянського суспільства, а також зміна ролі держави в соціально-управлінських процесах призводить до актуалізації інноваційних методів керування публічною сферою. Внаслідок цього відбувається доповнення або заміна функціональної моделі державного управління саме проєктним підходом, запозиченим із бізнесової царини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття проєктного менеджменту та перспективи його використання у державному управлінні досліджуються такими українськими та зарубіжними науковцями, як О. Зотов, О. Кавтиш, Д. Кульчицька, І. Кульчицький, П. Мартін, Л. Телишевський, А. Товба, О. Федорчак, В. Худолей, П. Цегольник тощо. Але понятійно-категоріальний інструментарій, а також специфіка проєктного підходу у державному управлінні та його відмінності від аналогу у бізнесовій сфері є недостатньо висвітленими у вітчизняній науково-дослідній літературі.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні проєкти, програми та стратегії розвитку визнаються найважливішими елементами досягнення стратегічних цілей організації як у бізнес-середовищі, так і в державному секторі. Отже, стратегії розвитку, управління проєктами стали ключовими умовами в поточній діяльності публічної адміністрації з реалізації державної політики, надання послуг, розробки національних програм або використання матеріальних і фінансових ресурсів, призначених для цих цілей. Ті проєкти, які використовувалися на мікрорівні, вже досягли макроекономічної величини, що представляють собою загальний шлях, через який громадське, а також приватне середовище відповідають на складність зовнішнього середовища [6].

Підхід «управління проєктами» використовується все частіше, а елементи управління проєктами такі як методи, інструменти аналізу, оцінки, процеси тощо інтегруються в наявну практику.

Наукова література пропонує різноманітні визначення понять «проєкт» та «управління проєктами», оскільки проєкт є мультидисциплінарним словом, що набуває різних значень залежно від сфери застосування (інжиніринг, архітектура, управління, державне управління). Визначення цих концептів особливо підкреслює атрибути та характеристики з точки зору практики та досвіду, що стосується професійного поля їх застосування. «Проєкт», згідно з

запропонованим Інститутом управління проектами визначенням, є тимчасовим зусиллям, спрямованим на створення унікального продукту або послуги з обмеженими ресурсами [4].

Науково-дослідна література, незалежно від сфери застосування, визначає проєкт як тимчасову діяльність з чітко визначеним початком і кінцем, який спрямований на досягнення певних встановлених цілей і завдань, що призведе до вигоди, зміни або доданої вартості.

Проте слід зазначити, що між поняттями «програма» і «проєкт» встановлено чітке розмежування, зокрема, це стає зрозумілим із визначення, запропонованого Європейською Комісією, – «проєкт є першим підрозділом програми». Таким чином, програми є численними заходами, що здійснюються протягом більш тривалих періодів часу для досягнення певних цілей, порівняно з проєктами, які розробляються протягом більш короткого і фіксованого періоду часу. Програма – це комплекс заходів та проєктів, об'єднаних для досягнення певних стратегічних переваг [2]. Іншими словами, програма являє собою групу проєктів, спрямованих на отримання вигод, які не можуть бути досягнуті окремими проєктами. Тому іншими словами програми представляють собою портфель додаткових проєктів.

Що стосується управління проєктами, то воно представляє процедурні рамки та тимчасовий характер проєктів, які контрастують з поточними операціями, процесами та діяльністю організації, які є повторюваними, постійними та оперативними, виконуються з метою надання послуг та/або продуктів. На практиці проєктне та функціональне управління відрізняються тією мірою, якою вони потребують розробки певних технічних навичок і тактик, а також відмінних стратегій управління. Першим завданням управління проєктами є досягнення всіх поставлених цілей з урахуванням наявних обмежень, а саме: бюджету, часу, ресурсів. Другою проблемою є максимізація результатів, отриманих у вищезазначених умовах.

Враховуючи той факт, що державна адміністрація стикається з низкою досить складних питань, управління проєктами переходить до використання програмного менеджменту, і тут ми маємо на увазі національні стратегічні програми для різних секторів суспільного розвитку, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальна політика та соціальний захист тощо.

Проєкти головним чином здійснюються у бізнесовому, державному та громадському секторах. Відповідно, особливості проєктів залежать від характеристик сектора, в якому вони реалізуються. Що стосується особливостей державних проєктів, то вони мають безпосереднє відношення до специфіки управління та процесу прийняття рішень. Адже завданнями публічної адміністрації є надання послуг населенню, реалізація державної політики та національних програм реалізації стратегій та проєктів, за певних бюджетних обмежень або з обмеженими людськими, матеріальними та фінансовими ресурсами. Можна виділити наступні особливості, характерні для управління проєктами на рівні державного управління:

- 1) існування нормативно-правової бази, яка визначає загальну діяльність і призначена для державних установ, які виконують зокрема проєкти. Ці норми є набагато більш деталізованими, ніж правові норми, що регулюють бізнес-сектор;

- 2) існування великої кількості учасників, що задіяні і підзвітні суспільству;

- 3) використання державних ресурсів для здійснення урядових проєктів, що фінансуються з державного бюджету. Це підвищує відповідальність політиків та державних менеджерів, тим більше, що надзвичайно важко виміряти ефективність публічного проєкту, на відміну від приватного сектора, де це може бути зроблено значно легше, адже прибуток виступає критерієм оцінки успіху. З іншого боку, важко оцінити суспільні вигоди, оскільки виникає складність з їх використанням у якості інструментів оцінки показників (наприклад, аналіз витрат та вигод, норма прибутку). Державні службовці мають більшу схильність оцінювати ефективність проєктів і вигоди, використовуючи якісні, а не кількісні показники;

- 4) виявлення труднощів у визначенні пріоритетів та диференціації урядових проєктів. У діловому секторі проєкти диференційовані на основі принципу прибутковості, який не може бути застосований до публічних проєктів, що робить необхідним реалізацію системи, яка

відрізняється від тієї, що використовується в приватному секторі і полягає у виявленні та аналізі різних груп інтересів, для яких здійснюється проєкт;

5) відмінності, що виникають під час оцінки діяльності проєктів або організаційної спроможності реалізувати проєкти через те, що різні цілі оцінки призводять до різних результатів.

Повномасштабне вторгнення росії в Україну призвело до низки проблем, які вирішує місцева влада. Серед них – питання інформаційної, продовольчої та цивільної безпеки, нестача місць для проживання, працевлаштування, зруйнована інфраструктура.

У таких умовах недостатньо тільки розробити нові проєкти та програми, варто забезпечити їх результативність та своєчасність виконання. Для цього в системах муніципального управління, на нашу думку, необхідно впроваджувати практики управління проєктами, стандартні для всіх без виключення типів проєктів чи програм. І в цьому допоможе проєктний менеджмент та офіси управління проєктами – РМО (Project Management Office). РМО – підхід, який часто використовують у бізнесі та ІТ для покрокового втілення та реалізації проєктів за стандартизованою схемою. Головна мета такого підходу: підвищити ефективність роботи команди, реалізовувати та координувати проєкти і, як наслідок, швидше й краще досягати цілей [5].

Однак важливо розуміти, що впровадження проєктного менеджменту в бізнесі та в муніципалітетах суттєво відрізняється. Так, в органах місцевого самоврядування процеси планування залежать від задоволення очікувань та потреб залучених осіб (містяни, бізнес, донори), а не від прагнення отримати прибуток. Окрім того, міські ради часто працюють з обмеженими фінансовими та людськими ресурсами, доступу до технологій та знань. І, попри це, мають надавати якісні послуги та створювати ефективні інструменти. Тому дуже важливо правильно планувати та розподіляти ресурси, щоб досягати поставлених цілей та соціального ефекту. Саме РМО дозволяє перейти від вертикальних процесів прийняття рішень, коли витрачається час вже на сам процес очікування рішення, на горизонтальні процеси, коли проєктні команди можуть самостійно це робити. Будь-яка система, яка самонавчається та самовдосконалюється, в якій люди та процеси більш важливі, ніж швидкий результат, завжди в довгостроковій перспективі перемагає систему, де ніхто не рахує втрати від досягнення мети.

Варто зазначити, що середовище і сфери застосування проєктів Project Management доволі сильно, чи не щороку змінюються, все більше охоплюючи не тільки суб'єктів господарської діяльності, а й органи муніципального управління та публічного врядування держави. Провідні фахівці цієї сфери пророкують значні зміни в найближчому майбутньому. Практика використання проєктного менеджменту у сфері муніципального управління з роками набуває все більшого поширення і не тільки за кордоном. Так, українські міста Кривий Ріг та Маріуполь також почали використовувати проєктний менеджмент для підвищення ефективності окремих напрямків своєї діяльності. В Маріуполі за підтримки ЄС до повномасштабної війни працював Офіс проєктів ЄС, який займався програмами підтримки децентралізації та антикорупційної боротьби. Зокрема й завдяки зусиллям команди місто декілька років поспіль займало перші сходинки у Рейтингах прозорості та підзвітності міських рад. На нашу думку, використання цими містами РМО дозволило їм освоювати більше грошей за одиницю часу, ефективніше залучати кошти від спонсорських організацій, швидше реалізовувати проєкти та відмовлятися від непотрібних для міст програм та ініціатив.

З впевненістю можемо сказати, що після перемоги на нашу державу очікує не лише повоєнна відбудова міст, але й зміна управлінських підходів та моделей поведінки як реакція на нові проблеми та потреби. І саме підхід РМО може бути тим інструментом, який змінить не тільки стандарти муніципального управління, але й стандарти життя мешканців громад та дозволить:

1. Рационально **розпоряджатися ресурсами в умовах дефіциту** коштів та людей, шукаючи нові способи задовольнити запити мешканців в обставинах, що склалися та компенсуючи наслідки економічного спаду.

2. Навчитися **краще планувати** час, бюджет, цілі програми чи окремих проєктів, досягаючи результатів та не перевищуючи закладене фінансування.

3. **Розробляти цільові програми та проєкти**, які відповідають стратегії розвитку міст, а не просто формально виконувати завдання.

4. **Підвищувати рівень підзвітності та прозорості** використання бюджетних та донорських коштів, удосконалюючи підходи до контролю, моніторингу та звітності. Це дозволить сформувати образ відповідального розпорядника коштів і партнера.

5. **Формувати інноваційні інструменти та застосунки**, що не лише полегшуватиме роботу працівників муніципалітетів, але й конвертуватиметься для влади у репутаційні та політичні дивіденди.

Отже, проєкти та програми є важливими інструментами, що використовуються у реалізації стратегічних планів приватних або публічних організацій. Виходячи з цього теоретичного зв'язку між проєктами, управлінням проєктами та організаційним розвитком, розвинені країни розробляють багаторічні стратегії зростання.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження можна констатувати, що використання проєктного менеджменту у сфері державного управління вимагає чіткого розуміння і розмежування змісту таких понять, як «проєкт» та «програма».

Використання методології управління проєктами і на загальнодержавному рівні, і місцевому, і локальному має два аспекти: стратегічний та тактичний. У стратегічному аспекті проєктний підхід дає можливість спрямовувати зусилля відповідних органів публічної влади на вирішення нагальних проблем перспективного розвитку об'єднаної територіальної громади, регіону, держави на його ключових напрямках; завдяки підвищенню ефективності діяльності державних органів зміцнити їх легітимність та стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, встановити стійкий партнерський діалог із громадами та інституціями громадянського суспільства.

Щодо тактичного аспекту, то досягається економія бюджетних коштів, скорочення термінів виконання державних програм та національних проєктів, відбувається певна оптимізація державних управлінських структур і органів місцевого самоврядування та покращується координація діяльності органів публічного врядування, налагоджується співпраця й публічно-приватне партнерство із суб'єктами ведення господарської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Мізюк Б.М., Шкільняк М.М., Джегур Г.В., Полікровський Р.С. Інноваційні методики проєктного менеджменту організацій в контексті реалізації політики сталого розвитку регіону в умовах децентралізації та COVID-19. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2022. № 3. С. 79–85.

2. Васютинська Л., Вишнеvsька В. Стратегічне планування в контексті проєктного підходу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 4. С. 34–37.

3. Ворона П. Методологічні особливості управління інноваційними проєктами у змісті підготовки менеджера з управління інноваційною діяльністю. *Витоки педагогічної майстерності*. Серія: Педагогічні науки. 2017. Вип. 20. С. 48–53.

4. Молоканова В.М. Впровадження ціннісно-орієнтованого проєктного менеджменту у сфері державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 11. С. 5–15.

5. Подольська О.В., Краля В.Г. Використання проєктного підходу в публічній сфері. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2019. Вип. 200. С. 256–264.

6. Радченко О.В., Крюков О.І. Демократія в сучасному світі як фактор публічного управління: особливості прояву в умовах глобалізації. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2020. Вип. 2(13). С. 69–78.

7. Старченко Г.В. Проактивне управління проектами в публічній сфері. Публічне управління та адміністрування. 2021. № 2. С. 84–89.

8. Шкуро М.Ю. Аналіз застосування моделей і методів проектного підходу до управління проектами забезпечення енергоефективності муніципальної інфраструктури. *Управління розвитком складних систем*. 2018. Вип. 33. С. 108–117.

REFERENCES

1. Miziuk, B.M., Shkilniak, M.M., Dzhehur, H.V., & Polikrovskiy, R.S. (2022). Innovatsiini metodyky proektnoho menedzhmentu orhanizatsii v konteksti realizatsii polityky staloho rozvytku rehionu v umovakh detsentralizatsii ta COVID-19 [Innovative methods of project management of organizations in the context of implementing the policy of sustainable development of the region in the conditions of decentralization and COVID-19]. *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini – Formation of market relations in Ukraine*, 3, 79–85 [in Ukrainian].

2. Vasiutynska, L., & Vyshnevskaya, V. (2019). Stratehichne planuvannia v konteksti proektnoho pidkhodu [Strategic planning in the context of the project approach]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 4, 34–37 [in Ukrainian].

3. Vorona, P. (2017). Metodolohichni osoblyvosti upravlinnia innovatsiinymy proektamy u zmisti pidhotovky menedzhera z upravlinnia innovatsiinoiniu diialnistiu [Methodological peculiarities of management of innovative projects in the content of manager training for management of innovative activities]. *Vytoky pedahohichnoi maisternosti – Origins of pedagogical skills*, 20, 48–53 [in Ukrainian].

4. Molokanova, V.M. (2017). Vprovadzhennia tsinnisno-orientovanoho proektnoho menedzhmentu u sferi derzhavnoho upravlinnia [Implementation of value-oriented project management in the field of public administration]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 5, 11, 5–15 [in Ukrainian].

5. Podolska, O.V., & Kralia, V.H. (2019). Vykorystannia proektnoho pidkhodu v publichnii sferi [Using the project approach in the public sphere]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu silskoho hospodarstva imeni Petra Vasylenka – Bulletin of the Petro Vasylenko Kharkiv National Technical University of Agriculture*, 200, 256–264 [in Ukrainian].

6. Radchenko, O.V., & Kriukov, O.I. (2020). Demokratsiia v suchasnomu sviti yak faktor publichnoho upravlinnia: osoblyvosti proiavu v umovakh hlobalizatsii [Democracy in the modern world as a factor of public administration: peculiarities of manifestation in the conditions of globalization]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy – Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine*, 2(13), 69–78 [in Ukrainian].

7. Starchenko, H.V. (2021). Proaktyvne upravlinnia proektamy v publichnii sferi [Proactive management of projects in the public sphere]. *Publichne upravlinnia ta administruvannia – Public management and administration*, 2, 84–89 [in Ukrainian].

8. Shkuro, M.Yu. (2018). Analiz zastosuvannia modelei i metodiv proektnoho pidkhodu do upravlinnia proektamy zabezpechennia enerhoefektyvnosti munitsypalnoi infrastruktury [analysis of the application of models and methods of the project approach to the management of projects to ensure the energy efficiency of municipal infrastructure]. *Upravlinnia rozvytkom skladnykh system – Management of the development of complex systems*, 33, 108–117 [in Ukrainian].

Подано до редакції 2.02.2023 р.

Прийнято до друку 7.03.2023 р.

УДК 342.5:061.2-048.87(560)

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-84-92>

Богдан ЯЦЕНКО,

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

Bohdan YATSENKO,

*Lecturer at the Department of Public Management and Administration
of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1379-5204>

shellsmasterua@gmail.com

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНІЗАЦІЯМИ ГРОМАДСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ТУРЕЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

COOPERATION OF STATE AUTHORITIES WITH CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN THE REPUBLIC OF TURKEY

***Анотація.** У статті досліджено проблему забезпечення співпраці між органами державної влади та організаціями громадського суспільства в Турецькій Республіці. Наратив присвячено обстеженню ключових аспектів цієї взаємодії, спираючись на науковий та правовий підхід, з метою сприяння об'єктивному аналізу та розумінню цієї проблематики. У статті розглядаються ключові аспекти даної співпраці, правовий фреймворк та сучасні тенденції.*

Стаття розглядає правовий фреймворк, який регулює співпрацю між державними органами та громадськими організаціями у Туреччині. Спеціальний акцент в статті приділяється правовому регулюванню співпраці між органами державної влади та організаціями громадського суспільства в Туреччині. Аналізується чинне законодавство, його вплив на розвиток цієї співпраці та визначаються можливості для покращення правового регулювання. В дослідженні особливу увагу приділено аналізу законодавчих актів, положень та регулятив, які регламентують відносини між цими двома суб'єктами. Показано еволюцію цього правового фреймворку протягом років та виявлено ключові зміни, які відбулися в законодавстві та які вплинули на співпрацю між секторами держави та громадським суспільством.

Крім того, у статті розглядаються сучасні тенденції співпраці між органами державної влади і організаціями громадського суспільства, зокрема в контексті ролі цієї співпраці у вирішенні суспільних проблем та підтримці демократичних процесів. Сучасні тенденції співпраці в даній сфері обговорюються в контексті актуальних суспільних викликів і завдань. Важливість цієї співпраці для вирішення складних проблем, таких як соціальна інтеграція, права людини, екологічні питання і багато інших, підкреслюється з позиції наукового аналізу.

Підсумкові висновки, засновані на науковому аналізі законодавчого середовища, сприяють розумінню ефективності чинного правового регулювання та визначають можливості для подальших удосконалень. Особливу увагу приділено прозорості, гнучкості та адаптивності законодавства в контексті умов, що змінюються та вимог сучасного суспільства, що сприятиме подальшій оптимізації співпраці між державними і громадськими секторами в Туреччині на науковій та об'єктивній основі.

Ключові слова: Турецька Республіка, неурядові організації, самоврядування, державна служба, демократія, громадські організації.

Abstract. *The article analyses the issue of cooperation between public authorities and civil society organisations in the Republic of Turkey. The study examines the key aspects of this cooperation, relying on a scientific and legal approach, in order to facilitate an objective analysis and understanding of this issue. This paper outlines the key aspects of this cooperation, the legal framework and current trends.*

The article examines the legal framework governing cooperation between public authorities and civil society organisations in Turkey. The article pays special attention to the legal regulation of cooperation between public authorities and civil society organisations in Turkey. The author analyses the current legislation, its impact on the development of this cooperation and identifies opportunities for improving legal regulation. The study pays special attention to the analysis of legislative acts, provisions and regulations that govern the relations between these two entities. It shows the evolution of this legal framework over the years and identifies key changes that have taken place in the legislation and that have affected cooperation between the sectors of the state and civil society.

In addition, the article examines current trends in cooperation between public authorities and civil society organisations, in particular in the context of the role of this cooperation in solving social problems and supporting democratic processes. Current trends of cooperation in this area are discussed in the context of current social challenges and tasks. The importance of this cooperation for solving complex problems, such as social integration, human rights, environmental issues and many others, is emphasized from the point of view of scientific analysis.

Final conclusions based on a scientific analysis of the legal environment contribute to understanding the effectiveness of the current legal framework and identify opportunities for further improvements. Particular attention is paid to the transparency, flexibility and adaptability of legislation in the context of changing conditions and requirements of modern society, which will further optimize cooperation between the public and civil society sectors in Turkey on a scientific and objective basis.

Key words: Republic of Turkey, non-governmental organisations, self-government, civil service, democracy, public organisations.

Постановка проблеми. Співпраця між органами державної влади та організаціями громадського суспільства (ОГС) є ключовим аспектом, необхідним для нормального функціонування та розвитку кожної демократичної країни. Однак ця взаємодія супроводжується численними викликами та проблемами, які мають важливе значення для стабільності та демократичного розвитку країни.

Однією з основних проблем є наявність неоднозначних понять та нормативних актів, регулюючих співпрацю між органами влади та громадськими організаціями. Це може призводити до непорозумінь та конфліктів у взаємодії між сторонами. Іншим викликом є зміни в політичному середовищі Туреччини, адже вони можуть суттєво впливати на характер співпраці між державною владою та громадськими організаціями. Перехід до більш централізованої влади або зміна політичної орієнтації може обмежувати можливості громадянського суспільства впливати на ухвалення рішень. Іншою важливою складовою є фінансові ресурси, доступні організаціям громадського суспільства, адже недостатній рівень фінансування може обмежувати їх здатність до проведення ефективних проєктів та програм. Існує ще багато факторів, що можуть негативно впливати на роботу та розвиток співпраці між органами державної влади та організаціями громадського суспільства, але в даній роботі аналізується саме нормативно-правова база. Отже, аналіз нормативних актів та власне

роботи ОГС є необхідним для забезпечення ефективної та плідної співпраці між ними та органами державної влади, що в свою чергу позитивно впливає на розвиток здорового демократичного суспільства.

Аналіз останніх публікацій. Серед зарубіжних дослідників громадських організацій Туреччини варто виділити таких науковців, як Baban, Claridge, Coleman, De Berry, Doyle, Dagan, що проводили більш широкий аналіз даного питання, Eslen-Ziya, Kazanoğlu, Zihnioğlu проводили свої дослідження на основі окремих питань, включаючи гендерні питання, екологію, зовнішнє фінансування та біженців (Sunata та Tosun), причому всі вони зосереджувалися саме на роботі турецьких НУО. Крім того, нові форми громадської організації, що виникли після протестів у Гезі в 2013 р. досліджували Akçalı Ramazanoğulları, Paker та ін.

Мета дослідження. Головною метою даного дослідження є систематичний аналіз та об'єктивна оцінка сучасного стану та динаміки співпраці між органами державної влади та організаціями громадського суспільства в Турецькій Республіці. Дослідження спрямоване на вивчення ключових аспектів цієї співпраці, включаючи її історичний контекст, правовий фреймворк, а також сучасні тенденції та проблеми.

Виклад основного матеріалу. ОГС в Туреччині в основному розглядаються як асоціації та фонди. Однак, існують й інші типи ОГС, які описані в турецькому законодавстві. Існує п'ять типів ОГС, які мають юридичний статус в Туреччині: асоціації, фонди, профспілкові об'єднання, кооперативи, професійні організації

Хоча ці організації вважаються ОГС, не всі з них відповідають критеріям добровільності членства або неприбутковості. Наприклад, деякі спілки створюються на підставі закону, і членство в них є обов'язковим. З іншого боку, кооперативи за своєю суттю мають на меті отримання прибутку, а членами професійних організацій є переважно організації приватного сектору. Однак, ці типи ОГС також включені до аналізу, оскільки їх прибутки не розподіляються між власниками/виконавцями цих організацій або їх членами. Ці ОГС засновані на взаємності та заохочують участь громадян. Нарешті, вони розглядаються як організації, що надають суспільні блага відповідно до закону [5].

Громадянське суспільство в Туреччині розвивається протягом останніх двох десятиліть, проте кількість ОГС та їх розмір не є на задовільному рівні у вирішенні соціальних, економічних та політичних проблем. Наприклад, кількість ОГС (включаючи всі п'ять типів) у 2018 р. становила близько 203. Дані щодо кооперативів датовані 2012 р. через відсутність оновлених даних. Крім того, дані щодо асоціацій також датовані 2017 р. через зміни у даних за 2018 р., і це пов'язано з пізнім внесенням даних відповідальною державною установою. Тим не менш, ця інформація все ще є важливою для відображення кількості ОГС в Туреччині. Враховуючи, що загальна кількість населення Туреччини становила 82 003 882 особи у 2018 р., то кількість ОГС на 100 000 осіб у Туреччині становить лише 248 у тому ж році. Більше того, більшість ОГС в основному розташовані в західній частині країни, особливо у великих провінціях, таких як Стамбул, Анкара, Ізмір, Адана та Бурса. І навпаки, найменша кількість ОГС існує в провінціях, розташованих у східній частині Туреччини, таких як Сіірт, Батман, Ширнак та Тунджелі.

У турецькому законодавстві немає єдиного правового визначення ОГС, натомість існують різні правові визначення для кожного типу ОГС. Ці ОГС підлягають нагляду з боку різних державних установ, але на практиці вони мають схожі риси, незважаючи на те, що вони відрізняються за розміром, кількістю та сферами діяльності. Розглянемо подібності та відмінності п'яти типів ОГС.

Асоціації у турецькому законодавстві розуміються як «товариства, засновані в статусі юридичної особи щонайменше сімома фізичними або юридичними особами шляхом постійного об'єднання їхніх знань і зусиль для реалізації певної спільної мети, не забороненої законами, за винятком тих, що мають на меті отримання прибутку» (Закон про

асоціації, № 5253, стаття 2, опублікований 04.11.2004 р.). Іншими словами, асоціації – це організації, які засновані на таких цінностях, як добровільне членство, неприбутковість, і можуть бути створені фізичними або юридичними особами.

Існує кілька основних законів, які сприяють існуванню об'єднань відповідно до турецького законодавства. По-перше, стаття 33 Конституції Туреччини говорить, що «кожен має право створювати об'єднання, або ставати членом об'єднання, або виходити з нього без попереднього дозволу. Ніхто не може бути примушений до вступу або перебування в асоціації...». Ці об'єднання перебувають під наглядом Міністерства внутрішніх справ РТ і Головного управління по зв'язках з громадянським суспільством РТ [4].

Закон «Про асоціації» (№ 5253), опублікований 23 листопада 2004 р., регулює «незаконні та дозволені дії, відповідальність, аудит, покарання та інші питання неприбуткових організацій щодо відкриття філій в Туреччині, крім представництв та філій асоціацій, федерацій, конфедерацій, іноземних асоціацій, штаб-квартири яких знаходяться за кордоном».

У законі «Про відносини асоціацій та фондів з державними установами та органами влади» (№ 5072), опублікованому 29 січня 2004 р. проголошено, що «метою та сферою дії цього Закону є визначення відносин асоціацій, створених для підтримки державних служб або персоналу, та фондів, створених відповідно до Цивільного кодексу Туреччини, з державними установами та органами влади...».

У Цивільному кодексі Туреччини (№ 4721), опублікованому 6 серпня 2001 р. деякі статті присвячені даній проблематиці: стаття 54 (передача активів), стаття 56 (визначення), статті 57 і 58 (право на створення об'єднання), стаття 59 (початковий етап існування юридичної особи), стаття 60 (перевірка об'єднань), статті з 61 по 100 (правила, умови, членство, звільнення, внески, органи, доходи тощо об'єднань) [4].

Закон «Про збір допомоги» (№ 2860), опублікований 25 червня 1983 р. проголошує: «Метою цього Закону є визначення осіб та організацій, які мають право збирати допомогу, цілей, для яких така допомога може збиратися, а також встановлення принципів і процедур, що застосовуються до збору, використання та перевірки допомоги» (стаття 1).

Є й Закон «Про звільнення деяких об'єднань та установ від деяких податків, усіх зборів і платежів» (№ 1606), опублікований 20 липня 1972 р. Існує також президентський указ під номером 1, опублікований 10 липня 2018 р.. Цей перший президентський указ реорганізовує президентські офіси, політичні ради та дирекції, які працюють безпосередньо під керівництвом президента, а також організацію та обов'язки міністерств. Зокрема, стаття 263 реорганізувала обов'язки та дозволи старого Департаменту асоціацій та змінила його статус на Генеральну дирекцію з питань зв'язків з громадянським суспільством [1].

У 2019 р. налічувалося 384 об'єднання, які підпадають під категорію «суспільно корисне об'єднання», і ці об'єднання мають певні привілеї з точки зору оподаткування та збору допомоги порівняно з іншими об'єднаннями. Статус та критерії їх привілеїв визначені статтею 27 Закону «Про об'єднання громадян» (№ 5253), а також статтями 48-52 Положення про об'єднання громадян (№ 25772), опублікованого 3 березня 2005 р. Наприклад, пожертви фізичних та юридичних осіб на користь суспільно корисних об'єднань можуть бути зменшені на 5%, а в регіонах з пріоритетним розвитком ця ставка становить 10%. Однак, статус «суспільно корисного об'єднання» все ще залишається дискусійним, оскільки лише 0,33% об'єднань (лише 384 з 114,251 об'єднань) мають цей статус. Цей статус також був підданий критиці у Звіті Європейської Комісії щодо прогресу Туреччини за 2014 р., в якому зазначається, що «...державне фінансування організацій громадянського суспільства не було достатньо прозорим і заснованим на правилах, оскільки звільнення від сплати податків і статус суспільно корисної організації було надано дуже обмеженій кількості ОГС Радою міністрів з використанням нечітких критеріїв» [1].

У 2009 р. в Туреччині налічувалося лише 81922 асоціації, але ця кількість зросла до 110787 асоціацій у 2017 р. та 118299 асоціацій у 2019 р. Асоціації мають найбільшу кількість у порівнянні з іншими типами ОГС. В офіційних класифікаціях асоціацій існує 20 напрямків. У 2017 р. найбільша кількість асоціацій діяла у сферах:

1. Зайнятість і консолідація (32040 об'єднань);
2. Спорт (21067 об'єднань);
3. Релігія (17123 об'єднання);
4. Освіта (5607 об'єднань);
5. Культура та мистецтво (5065 об'єднань);
6. Гуманітарна допомога (4958 об'єднань).

Ці асоціації мають найбільшу кількість членів у порівнянні з організаціями, що працюють в інших сферах, таких як люди з обмеженими можливостями, права людини, люди похилого віку та молодь, навколишнє середовище та права тварин.

Більша кількість ОГС та їх членів була зосереджена в провінціях Стамбул, Анкара та Ізмір. З іншого боку, провінції Байбурт, Ардахан, Тунджелі, Сірт та Ширнак мають найменшу кількість асоціацій та членів. Дані Головного управління зі зв'язків з громадянським суспільством ТР показують, що 35% асоціацій знаходяться в Мармуровому регіоні, тоді як 18% асоціацій географічно знаходяться в регіоні Центральної Анатолії. Загальна кількість асоціацій у цих двох регіонах перевищує загальну кількість асоціацій в інших п'яти географічних регіонах. Крім того, відсоток жінок-членів об'єднань від загальної кількості населення Туреччини становить лише близько 2,85% (2304016 осіб), тоді як для чоловіків-членів об'єднань цей відсоток становить близько 10,86% (8775522 особи).

Щодо фондів, то їх коріння у Туреччині походить зі спадщини Великої імперії Сельджуків та Османської імперії завдяки їх унікальній культурі та історії вакфів. Цінність філантропії є основним джерелом фондів, оскільки філантропія відіграла важливу роль у передачі та розподілі багатства від багатих до бідних людей в історії Туреччини. Сьогодні існують різні типи фондів: Фонди немусульманських громад (Cemaat), Фонди приєднаних (Mülhak), Фонди ремісників (Esnaf), а також Фонди мазбутів (Mazbut), Іноземні фонди (Yabancı) та Нові фонди (Yeni) [2].

У турецькому законодавстві під фондами розуміються «об'єднані, приєднані, немусульманські громадські та ремісничі фонди, а також нові фонди» (Закон про фонди, № 5737, стаття 3). Ці фонди знаходяться під наглядом Генерального директорату фондів Турецької Республіки. Існує п'ять типів фондів, які визначені в тій же статті Закону про фонди (№ 5737), опублікованого 27 лютого 2008 р.

До об'єднаних фондів відносяться «ті, які повинні управлятися і представлятися Генеральною дирекцією відповідно до цього Закону, а також ті, які були засновані до дати набрання чинності скасованим Цивільним законом Туреччини (№ 743) і управляються Генеральною дирекцією фондів відповідно до Закону про фонди (№ 2762)».

Додані фонди – це ті фонди, які були створені до дати набрання чинності скасованим Цивільним законом Туреччини (№ 743), управління якими передається нащадкам засновника-грантодавця.

Немусульманські громадські фонди – це фонди, які належать до немусульманських громад Туреччини, члени яких є громадянами Турецької Республіки і які наділені статусом юридичної особи відповідно до Закону про фонди (№ 2762), незалежно від того, чи є у них статут чи ні.

Ремісничі фонди – це фонди, які були створені до набрання чинності Законом про фонди (№ 2762) і які управляються Радою директорів, обраною ремісниками.

Під новими фондами маються на увазі фонди, створені відповідно до скасованого Цивільного закону Туреччини (№ 743) та чинного Цивільного закону Туреччини (№ 4721).

Подібно до асоціацій, які мають статус «суспільно корисного об'єднання», фонди також мають статус «звільнення від сплати податків» відповідно до статті 50 Положення про фонди (№ 27010), опублікованого 27 вересня 2008 р. У цій статті зазначено наступне: «Фонди з валовим річним доходом, що перевищує суму, встановлену в статті 177 Закону про податковий порядок № 213 від 04.01.1961 р. і визначену Міністерством фінансів щороку, а також фонди зі звільненням від сплати податків, підприємства, участі, філії або представництва, повинні вести бухгалтерський облік за балансовим методом».

Крім того, статтею 20 Закону про внесення змін до деяких законів та звільнення від оподаткування благодійних фондів (№ 4962) також передбачено, що: «Фонди, які створені для надання послуг, пов'язаних з питаннями, що відносяться до сфери загального, додаткового та спеціального бюджетного управління, принаймні дві третини доходів яких складають податки, можуть бути звільнені від сплати податку за рішенням Ради Міністрів за поданням Міністерства фінансів». Існує декілька основних сфер діяльності фондів, які мають право на звільнення від оподаткування відповідно до Закону № 4962, а саме: охорона здоров'я, соціальний захист, освіта, наукові дослідження та розробки, культура, охорона навколишнього середовища та лісонасадження. Також необхідно, щоб фонди здійснювали свою діяльність прозоро і зменшували обов'язки державних установ. Шагін і Ерсен стверджують, що ці сфери дуже обмежені, оскільки існує багато критично важливих сфер, які на міжнародному рівні визнані сферами «суспільної користі»: запобігання дискримінаційним діям за ознаками раси, етнічного походження, релігії або закону; підтримка аматорського спорту та спортсменів; допомога біженцям; громадянські права або права людини; захист прав споживачів; демократія.

Тому, можливо, було б корисно збільшити кількість ОГС, які мають «суспільну користь» або «звільнення від оподаткування» з метою підвищення їх фінансової спроможності, а також співпраці між ОГС та державою. Географічна пропорція фондів у розрізі семи регіонів виглядає наступним чином: 40% в Мармуровому регіоні, 25% в Центральній Анатолії, 10% в Егейському регіоні, 9% в Чорноморському регіоні, 7% в Середземноморському регіоні, 5% в регіоні Східної Анатолії та 4% в регіоні Південно-Східної Анатолії. Загальна кількість фондів становить 5547, причому найбільшу кількість мають нові фонди, а найменшу – іноземні фонди. Найбільше фондів знаходиться в Стамбулі (1877 фондів), Анкарі (826 фондів), Ізмірі (248 фондів) та Коньї (168 фондів). З іншого боку, найменшу кількість фондів мають провінції Ширнак (8 фондів), Бартин (8 фондів), Хаккарі (6 фондів) та Ігдир (5 фондів).

Важливо враховувати, що найбільше нових фондів – 5158, а найменше іноземних – лише 21. Тому необхідно брати середнє значення загальних активів для кожного типу фондів, оскільки кількість цих фондів також різна. Було виявлено, що середній показник загальних активів для фондів немусульманських громад (167 фондів у 2017 р.) становить близько 15397363,00 турецьких лір, тоді як для приєднаних фондів (260 фондів у 2017 р.) ця сума становить 5465672,00 турецьких лір, для іноземних фондів (21 фонд у 2017 р.) – 41832,00 турецьких лір, а для нових фондів (5099 фондів у 2017 р.) – 12786232,00 турецьких лір. У цьому підрахунку сума середніх загальних активів на один фонд у групі «Нові фонди» є нижчою, ніж сума середніх загальних активів на один фонд у групі «Фонди немусульманських громад» [3].

Нові фонди мають найбільшу кількість волонтерів та оплачуваних працівників у період з 2014 р. по 2017 р. порівняно з іншими типами фондів. Однак не спостерігалось значного збільшення кількості волонтерів та оплачуваних працівників у всіх типах фондів у період з 2014 по 2017 р. Наприклад, загальна кількість оплачуваних працівників в усіх типах фондів дещо зросла з 18481 працівника у 2014 р. до 18 907 працівників у 2017 р. Аналогічно, кількість добровільних працівників постійно залишалася на рівні близько 1,02 млн. працівників у період з 2014 по 2017 р. Було відмічено, що 1,8% від загальної кількості

працівників (близько 1,04 млн. добровільних та оплачуваних працівників) є оплачуваними працівниками (18907 працівників), а решта працівників є добровільними працівниками (близько 1,02 млн. працівників). Щодо профспілок, то у Туреччині їх існує три типи: профспілки працівників, профспілки роботодавців та профспілки державних службовців. Ці профспілки організовані на основі свободи об'єднання і захищають спільні економічні, соціальні та професійні права і пільги працівників, державних службовців та роботодавців у приватному та державному секторах. Члени цих профспілок можуть захищати свої інтереси колективно шляхом укладання колективних договорів з іншими зацікавленими сторонами (наприклад, соціальними партнерами та урядом). Діяльність профспілок була обмежена протягом 1980-х рр.

На сьогоднішній день, насамперед, профспілки робітників є дуже впливовими після об'єднання профспілок різних ідеологій у федерації або конфедерації, оскільки така ситуація посилила співробітництво та сумісні дії. Ці профспілки перебувають під наглядом Міністерства сім'ї, праці та соціальних служб. У турецькому законодавстві під профспілкою розуміється «будь-яка установа зі штучною правосуб'єктністю, створена державними службовцями для захисту і поліпшення їхніх спільних економічних, соціальних і професійних прав і пільг» (Закон про профспілки державних службовців і колективні договори № 4688, опублікований 12 липня 2001 р.). Існують такі основні законодавчі акти, які сприяють діяльності профспілок відповідно до турецького законодавства.

Закон «Про професійні спілки та колективні договори державних службовців» (№ 4688) опублікований 7 грудня. Метою цього Закону є: «...визначити порядок створення, органи, повноваження та діяльність професійних спілок та конфедерацій, утворених для захисту та поліпшення спільних економічних, соціальних і трудових прав та інтересів публічних службовців, а також встановити принципи та процедури, пов'язані з укладенням колективних договорів» (№ 4688, стаття 1).

Існує кілька основних поправочних текстів, які змінили деякі статті Закону № 4688:

14 квітня 2016 р. Закон № 6704 про надання пенсій нужденним, слабким і безпорадним турецьким громадянам 65 років і старше та внесення змін до деяких законів і декретів: Цей текст додає новий пункт до статті 19 Закону № 4688. 4 квітня 2012 р. Закон № 6789 про внесення змін до Закону № 4688 від 25 червня 2001 р. «Про професійні спілки державних службовців». Цим документом змінено назву Закону № 4688 з «Закону про профспілки державних службовців та колективні переговори» на «Закон про профспілки державних службовців та колективні переговори». Крім того, він включає деякі інші зміни, такі як дозвіл на членство в профспілках під час випробувального терміну, скасування дворічного строку для створення профспілки та спрощення статутів профспілок і конфедерацій. 27 березня 2010 р. Наказ Міністерства праці та соціального захисту населення: цим документом внесено зміни до доданого переліку нормативно-правових актів щодо визначення компетентних галузевих служб для установ та закладів, на які поширюється дія Закону України «Про професійні спілки державних службовців» (Закон № 4688). 16 липня 2004 р. Закон № 5192: цей текст включає основні зміни щодо членства в профспілках, такі як членські внески, витрати на відрядження членів профспілки та вихід з профспілки. Закон «Про професійні спілки та колективні договори і угоди» (№ 6356), опублікований 18 жовтня: метою цього Закону є: «...встановлення принципів і порядку створення, управління, функціонування, аудиту, діяльності та організації об'єднань профспілок і конфедерацій працівників і роботодавців, укладення колективних договорів і угод з метою взаємного визначення працівниками і роботодавцями економічних, соціальних і трудових умов праці, вирішення спорів мирними засобами, а також проведення страйків і локаутів» (Закон № 6356, стаття 1).

Кооперативи самі по собі не мають економічної цінності, оскільки вони зазвичай забезпечують соціальну цінність. Однак після того, як вони об'єднують дрібних виробників,

вони постачають значну кількість продукції на ринок. Кооперативи відіграють важливу роль у створенні робочих місць та джерел доходу, особливо в регіонах, що розвиваються. Існує три групи кооперативів, які знаходяться під контролем трьох міністерств: Міністерство торгівлі, Міністерство сільського та лісового господарства і Міністерство навколишнього середовища та урбанізації. Існує кілька основних законів, які сприяють присутності кооперативів у Туреччині. Закон «Про кооперативи» (№ 1163), опублікований 24 квітня 1969 р., до якого були внесені зміни новим Законом «Про кооперативи» (№ 3476), опублікованим 6 жовтня 1988 р. Закон «Про кооперативи» (№ 1163) визначає порядок створення та ліквідації кооперативів, вимоги до членства, права та обов'язки членів, рахунки та органи кооперативів, а також принципи діяльності кооперативів.

Закон визначає, що кооператив – це «орган зі змінним складом членів, змінним капіталом та правосуб'єктністю, який створюється фізичними та публічними юридичними особами та приватними адміністраціями, муніципалітетами, селами, товариствами та асоціаціями з метою забезпечення та підтримки певних економічних інтересів і, зокрема, потреб своїх членів у професійному житті та рівні життя шляхом взаємодопомоги, солідарності та служіння один одному в якості довірених осіб» (Закон № 1163, ст. 1). Закон «Про сільськогосподарські збутові кооперативи та спілки» (№ 4572), опублікований 16 червня 2000 р., був виданий спеціально для сільськогосподарських збутових кооперативів та спілок, щоб зробити ці організації більш впливовими, автономними та фінансово незалежними. Закон «Про сільськогосподарські кредитні кооперативи та спілки» (№ 1581), опублікований 28 квітня 1972 р. містить конкретні положення щодо створення та функціонування сільськогосподарських кредитних кооперативів та спілок. Наприклад, закон регулює створення та ліквідацію цих кооперативів, метою яких є отримання економічної вигоди та взаємодопомога виробників.

Професійні організації при Союзі палат і товарних бірж Туреччини також розглядаються як торгові організації або професійні організації, які об'єднують членів різних професій під своєю егідою. Вони сприяють професійній діяльності з метою задоволення спільних інтересів своїх членів. Ці ОГС об'єднані в рамках Союзу палат і товарних бірж Туреччини (ТОВВ), який отримує свій правовий статус відповідно до статті 135 Конституції Туреччини: «Професійні організації, що мають ознаки публічних установ, та їх вищі органи є публічними корпоративними утвореннями, створеними відповідно до закону з метою задоволення спільних потреб членів певної професії, сприяння їх професійній діяльності, забезпечення розвитку професії відповідно до спільних інтересів, дотримання професійної дисципліни та етики з метою забезпечення доброчесності та довіри у відносинах між своїми членами та з громадськістю; їх органи обираються їх членами шляхом таємного голосування в порядку, встановленому законом, та під судовим наглядом». У турецькому законодавстві є кілька основних законів, які забезпечують присутність професійних організацій в рамках ТОВВ.

Закон «Про Союз палат і товарних бірж Туреччини та палат і товарних бірж» (№ 5174), опублікований 1 червня 2004 р. спрямований на «регулювання принципів створення та діяльності торгово-промислових палат, торговельних палат, промислових палат, палат морської торгівлі, товарних бірж та Союзу палат і товарних бірж Туреччини» (Закон № 5174, стаття 1). З іншого боку, цей Закон (№ 5174) замінив попередній Закон «Про товарні палати, товарні біржі та біржові союзи» (№ 5590). Стаття 3 Закону (№ 5174) визначає наступні поняття:

– Палата: Торгово-промислова палата, торговельна палата, промислова палата, морська торговельна палата;

– Товарна біржа: такі біржі, що мають сертифіковане звання товарної біржі, та спеціалізовані товарні біржі;

– Спілка: Союз палат і товарних бірж Туреччини;

– Персонал: Співробітники палати, товарної біржі та Союзу.

Висновки. Оптимізація системи надання різноманітних послуг можлива за умови впровадження нових механізмів взаємодії державного та недержавного секторів, використання вже існуючих ресурсів і потенціалу НУО. Першочерговою задачею перед суспільством стоїть завдання досягти балансу повноважень між державою, що володіє ресурсами і суб'єктами, які мають знання та ідеї для розв'язання соціальних проблем у громаді. Держава повинна навчитися делегувати повноваження недержавному сектору, налагодити механізми підтримки громадських ініціатив на місцевому рівні. Вирішальним у побудові відносин між державою та незалежними недержавними організаціями в соціальній сфері має стати принцип вторинності державних послуг щодо громадських (на рівні громади). Тому, можна вважати, що основна роль неурядових організацій полягає у встановленні ефективної взаємодії між органами державної влади і суспільством, шляхом участі у виробленні і прийнятті управлінських рішень та їх реалізації.

Список використаних джерел:

1. Doyle Jessica L. State control of civil society organizations: the case of Turkey. *Democratization*. 2017. 24 (2). Pp. 244–264.
2. Easton-Calabria E., Wood J. Bridging, Bonding, and Linking? Syrian Refugee-led Organisations and Integration in Berlin. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2020. № 47 (19). Pp. 4308–4326.
3. Funds for NGO`s. URL: <https://www.fundsforngos.org> (дата звернення: 12.09.2022).
4. Geçici Koruma. Directorate General of Migration Management. 2021. URL: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (дата звернення: 12.09.2022).
5. Heper M., Yildirim S. Revisiting Civil Society in Turkey. *Southeast European and Black Sea Studies*. 2011. № 11 (1). Pp. 1–18.
6. Onder Murat, Ayhan Emrah. Financial Vulnerability of NGOs in Turkey. *The Case of Youth NGOs in South-East Anatolia and Mediterranean Regions*. 2008. № 2. Pp. 1040–1051.
7. Search for Laws, Regulations in Turkey. URL: <http://www.lawsturkey.com/> (дата звернення: 12.09.2022).

REFERENCES

1. Doyle, Jessica L. (2017). State control of civil society organizations: the case of Turkey. *Democratization*, 24 (2), 244–264 [in English].
2. Easton-Calabria, E., & Wood, J. (2020). Bridging, Bonding, and Linking? Syrian Refugee-led Organisations and Integration in Berlin. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47 (19), 4308–4326 [in English].
3. Funds for NGO`s. Retrieved from <https://www.fundsforngos.org> [in English].
4. Geçici, Koruma (2021). Directorate General of Migration Management. Retrieved from <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> [in English].
5. Heper, M., & Yildirim, S. (2011). Revisiting Civil Society in Turkey. *Southeast European and Black Sea Studies*, 11 (1), 1–18 [in English].
6. Onder, Murat & Ayhan, Emrah (2018). Financial Vulnerability of NGOs in Turkey. *The Case of Youth NGOs in South-East Anatolia and Mediterranean Regions*, 2, 1040–1051 [in English].
7. Search for Laws, Regulations in Turkey. Retrieved from <http://www.lawsturkey.com/> [in English].

*Подано до редакції 26.04.2023 р.
Прийнято до друку 1.06.2023 р.*

Збірник наукових праць

A collection of scientific papers

**Публічне управління:
концепції, парадигма,
розвиток, удосконалення**

**Public administration:
concepts, paradigm,
development, improvement**

Випуск 3

Issue 3

2023

2023

*Відповідальність за достовірність
даних, наведених у статті, несе її
автор та науковий керівник*

*The author and supervisor are
responsible for the accuracy of the data
presented in the article.*

Підписано до друку 11.07.2023 р. Формат 60x84 8/1.
Цифровий друк. Гарнітура Times New Roman. Наклад 100.
Зам. № 50. Ум. друк. арк. 8,1.
Виготівник: 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., Макарієвський р-он, с. Вільне, вул. Чапаєва, 16а
e-mail: devis519@ukr.net