

CONTENTS

- 1 Petrovskyy P. M.**
The problem of defining the concept
of national development of Ukraine in the post-war period
- 13 Matviishyn Ye. H.**
Approach to evaluating the effectiveness
of managing the territorial community development
- 26 Pasichnyk V. M.**
Cossack self-government in Zaporozhya Sich
as a component of the state tradition of Ukraine
- 42 Panfilova T. O.**
Lessons of consolidation processes of Ukrainian community
of Western Ukraine in the first quarter of the XX century
- 57 Myronovych H. A., Kolosovska I. I.**
Public relations in the system of strategic communications
of the armed forces of Ukraine as a typical model
of communication in public government
- 71 Voytyk O. Ye., Lylyk M. V.**
Modernization of communicative activity
of public agencies
- 83 Khavarivska H. S.**
The problem of legal understanding in modern society:
administrative aspect
- 96 Hunko L. V.**
Regulatory and legal provision of the fight
against illegal armed groups in Ukraine
- 112 Barbir I. M.**
Improvement of regulatory and legal environment
of public-private partnership in the field
of road transport of Ukraine
- 128 Klym A.-V. Volodymyrovych**
Customs policy of Ukraine in the context
of modern social challenges

УДК 35.071:321.01

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.01.001>**Петровський Петро Михайлович**

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та публічної служби
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID: 0000 0001 8521 2384

e-mail: petro.m.petrovsky@lpnu.ua

**ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО
РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД**

Розглянуто особливості сучасного стану боротьби України за свій суверенітет і територіальну цілісність проти війни з боку РФ та розкрито необхідність протиставлення атакам агресора як військову могутність, так і цінності і смисли демократії, що змістовно відтворюється в концепції національного розвитку. Визначено принципи положення концепції, важливість її наукового обґрунтування та схвалення широкими колами громадськості, а також її дієвий мотиваційний вплив на модернізацію суспільно-владних відносин. Акцентовано увагу на унікальності вітчизняної ситуації, що зумовлює дотримання творчого, інноваційного підходу, неможливості механічного запозичення чи дублювання чужих ідей і принципів, що, зокрема, стосується і відомої концепції лібертаріанського патерналізму.

Ключові слова: смислова війна, концепція, доктрина, концепція національного розвитку України, теоретико-методологічне обґрунтування, лібертаріанський патерналізм.

Постановка проблеми. Починаючи із 24.02.2022 р. весь світ живе в новій реалії – в умовах розгорнутої РФ повномасштабної війни проти України. Війни, що не має ніяких раціональних пояснень, окрім нічим не виправданих претензій на імперське панування та прагнення домінувати над суверенним українським народом. Мирні міста і села піддаються ракетним бомбардуванням, відбувається порушення всіх міжнародних норм ведення війни. Знищується соціальна інфраструктура, включно з лікарнями, освітніми та культурними закладами. Гинуть мирні мешканці українських населених пунктів, діти і люди похилого віку. Терористично-імперська політика дикунського Кремля нищить базові цінності миру, демократії та людяності. За таких умов прямою відповіддю на всі звірства має бути належна військова відповідь агресору, яку успішно дають ЗСУ.

Паралельно з цим необхідно фіксувати, що воєнна агресія з боку РФ супроводжується інформаційною та смисловою війною, яка, на думку її

авторів, може виправдати всі зlodіяння, бути їх ідеологічним прикриттям. Цей сегмент війни забезпечується функціонуванням відпрацьованого пропагандистського механізму, що враховує штатних ідеологів, ЗМІ, пронизує всі сфери російського суспільства та намагається впливати на українців. Інформаційна та смислова війни РФ проти України – це “м’яка сила” образів, знання, соціальних установок, переконання та цінностей, яка воює проти цивілізаційного вибору українського суспільства та намагається поширити примітивізм “русского мира”. Зрозуміло, що таким чином відбувається заперечення концептуального визначення розвитку суспільно-владних відносин України і реалізується прагнення тоталітарного підпорядкування. Саме тому смислове протистояння гібридній війні набуває особливо важливого значення як осмислення всіх переваг цивілізації над варварством. Сучасне демократичне суспільство розвивається на концептуально визначеній основі, що стверджується на рівні методологічних засад та реалізується за допомогою законодавчих норм, організаційних імперативів і принципів настанов діяльності публічних службовців. А відсутність концептуального визначення розвитку держави співмірне відсутності стратегії, домінуванні розрізнених тактичних кроків і, у підсумку, проявляється у частковій втраті суб’єктності. У цьому контексті існує проблема – необхідність визначення концептуальних засад модернізації України в післявоєнний період – що і як здійснювати з орієнтацією на подальшу перспективу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблематики статті здійснено в напрямі розкриття законодавчих і нормативно-правових документів, внаслідок чого зазначено, що концептуальне визначення розвитку України загалом або завершувалося на рівні проєктів [1, 2], або стосувалося лише окремих галузей чи сфер діяльності загальнодержавного рівня [3]. Концептуальні та стратегічні перспективи українського майбутнього розкривали представники вітчизняної політики [4], філософії [5] та науки [6]. Спроби визначити концептуальні засади розвитку держави і суспільства представлені також в теорії публічного управління [7]. Проте необхідно констатувати, що проблема визначення концепції національного розвитку України не набула системного обґрунтування, залишається відкритою та актуальною.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз праць названих авторів дає підстави стверджувати, що проблематика формування та офіційного схвалення концепції національного розвитку України неодноразово піднімалася в науковій літературі, була предметом обговорення в політичному дискурсі. Проте необхідно

визнати, що вона не одержала належного теоретичного вирішення та не отримала інституційного завершення у відповідних документах. А в умовах війни проти агресії РФ з її смисловою складовою, проблема формування Концепції розвитку України в післявоєнний період набула особливої нагальності і вимагає свого визначення.

Відповідно, мета пропонованої статті визначається як обґрунтування необхідності формування та інституційного затвердження Концепції розвитку України у післявоєнний період.

Виклад основного матеріалу. Реальна та гібридна агресія РФ проти України реалізується у формі інформаційної війни, глибинним рівнем якої, за визначенням Г. Почепцова, є смислова війна – війна “інтерпретацій та реінтерпретацій подій” [8, с. 100]. Специфічна ознака смислової війни полягає у формуванні скритих значень, що доповнюють чуттєво-образне сприйняття інформаційного повідомлення логічним рядом та кристалізуються у матриці загального ставлення до дійсності. Значення смислу – це внутрішній зміст мислення й діяльності конкретної людини, що виконує функцію переконання або імперативу її поведінки. За висловлюванням Ж. Бодріяра, “ми перебуваємо в світі, в якому дедалі більше інформації і дедалі менше смислу” [9, с. 117]. Тобто, досить часто інформація не продукує смисли, а розмиває їх і спотворює. Власне, справжнім об’єктом інформаційної війни є не просто знання про окремі події та соціально-політичні процеси, а значущі для суспільства смисли та цінності, що визначають напрями діяльності суб’єктів соціального розвитку. Відповідно, об’єктом смислової війни стають базові визначення перспектив українського розвитку, націєтворчі цінності та ідеали, зокрема концептуальне визначення майбутнього України.

Значення останнього важко переоцінити, оскільки розвиток сучасного демократичного суспільства здійснюється на концептуально визначеній основі, науковому обґрунтуванні інноваційних можливостей і врахуванні соціальних запитів на зміни. Така основа стверджується на рівні методологічних засад та реалізуються за допомогою законодавчих норм, організаційних імперативів і принципів настанов діяльності публічних службовців. Підтвердженням цьому можуть бути практична реалізація моделі бюрократії М. Вебера, запровадження нового публічного менеджменту (*new public management*), нового публічного врядування (*new governance*) тощо. Водночас в Україні впродовж тридцяти років незалежності триває процес визначення фундаментальних засад власного розвитку – теоретико-методологічних основ. Так, можна констатувати значні зусилля вітчизняних теоретиків ліквідувати цю про-

галину, розкрити перспективи і трансформаційні можливості в різних сферах суспільства – економіці, соціумі, політиці. Доречно також відзначити, що повномасштабна війна РФ проти України не ліквідувала, а загострила вирішення попередніх проблем розвитку суспільства і держави. Зокрема це стосується боротьби з високим рівнем корупції, досягнення належної економічної конкуренції, забезпечення екологічного та соціально розвитку, зниження темпів прогресуючої міграції, ліквідації дисбалансу у рівнях заробітної плати тощо.

Соціальна значущість концептуального визначення процесу розвитку суспільства зумовлена тим, що саме на цьому рівні органічно поєднуються відповіді на питання “що є?” і “що робити?”, або знання вихідних умов управління суспільством доповнюється усвідомленням суб'єктом своїх мотивів і цілей, а також реальних можливостей їх практичного здійснення. Концепція (від лат. *conceptio* – розуміння) – це система поглядів, задумів або спрямована на практику теорія. Тому концепція має багато спільного з теорією, зокрема вона так само є узагальненням певного масиву знань і прагне пояснити предмет дослідження шляхом встановлення закономірностей. Водночас, концепція відрізняється від теорії низкою рис, до яких необхідно зарахувати:

- якщо теорія ґрунтується на сукупності фактів і є їх узагальненням, то концепція, окрім теоретичного відтворення дійсності, має врахувати ставлення суб'єкта, його наміри тощо;
- оскільки концепція суб'єктно визначена і спрямована в майбутнє, її зміст є лише відносно достовірним, незавершеним або відкритим, оскільки враховує елементи можливого та бажаного;
- на основі одного теоретичного пояснення даності може виникати декілька концепцій, що відтворюють різне ставлення суб'єкта – від інноваційного розвитку до деструктивного його заперечення.

Особливістю концепції державного управління та розвитку всієї публічної сфери повинно бути її інституційне схвалення та легітимізація громадськістю. Вона має враховувати характеристики викликів, цілей, ресурсів реалізації, суб'єктів виконання, критерії визначення досягнень тощо. Конкретними інституційно схваленими варіантами концепції є доктрина (систематизовані положення, що відрізняється строгою кодифікацією та регламентацією), стратегія (визначення цілей і перспектив їх досягнення) та юридичні закони (раціональні норми впорядкування суспільних відносин) і деякі інші.

Інституційно прийнята концепція розвитку держави виконує важливу функцію консолідації суспільства, розкриває та спрямовує моти-

ваційні ресурси управління в спільне русло. Зрозуміла на особистому рівні концепція долучає представників громадськості до соціально-необхідної справи та узгоджує її з мотивами самореалізації.

Саме тому одним із напрямів смислової війни РФ проти України є “розмивання” концептуального визначення майбутнього українського суспільства і держави. Окупанти нищать сферу демократичного розвитку України, досягнення суспільства у ствердженні цінностей прав людини, свободи й гідності кожної особи. Окрім бойової машини Кремля, на це тратяться величезні кошти, працює армія пропагандистів-медійників для поширення брехні, хибних імперських наративів тощо. Теоретико-методологічною основою смислової війни є так звана неоконсервативна доктрина Кремля (авторства В. Герасимова [10] та С. Караганова [11]), що відтворює тоталітарно-імперську сутність Росії та зводиться до таких основних імперативів:

- декларація ідеї прогресивності російської держави та вищості росіян щодо інших народів і захист консервативних цінностей Росії – православ'я, державності, патріархальності тощо;

- критика Заходу за демократичні цінності, “втрату моральних орієнтирів” і звинувачення за холодну війну й санкції проти Росії;

- прославлення СРСР та його досягнень, героїзація комуністів, зокрема Сталіна, а також заперечення відповідальності КПРС за масові історичні злочини (голодомор-геноцид);

- заперечення відповідальності РФ за акти міжнародної агресії та підтримка радикальних правих і лівих сил Заходу як нібито прогресивних.

Щодо України вказаний набір ідеологем доповнюється такими, як приписування мілітаристських планів, дегуманізація держави та українців, фальсифікація спільного історичного минулого тощо. Такі псевдо ідеї зумовлюють практику російського нацизму і геноциду українського народу.

У відповідь на це, всупереч очікуванням загарбників, українська спільнота демонструє безпрецедентну консолідацію своїх зусиль на досягнення перемоги над ворогом. Фактично ми є свідками ствердження політичної нації у всіх її сутнісних проявах, зокрема в демонстрації розширення сфери публічності шляхом участі громадськості у волонтерському русі. Завдяки цьому відбувається процес активізації громадянської позиції, ствердження нових горизонтів свободи і гідності українців.

Особливістю сучасного стану українського політикуму є також звернення до перспектив подальшого післявоєнного розвитку, оскільки

безсумнівна віра в перемогу зумовлює актуальність переосмислення наших концептуальних засад, передбачення необхідних змін суспільно-владних відносин. Злободенність цього підтверджується також:

- формуванням нових українських реалій політичного, економічного та соціального плану;
- розширенням та прискоренням перспектив євроінтеграційного розвитку України;
- зміною геополітичних умов, зокрема необхідністю формування модернізованої системи колективної безпеки.

Щодо кожного із наведених пунктів можна формулювати низку важливих обґрунтувань, але потрібно зосередитися на визначеному ракурсі розгляду – проблемі концептуального визначення євроінтеграційного процесу України в частині співвіднесення влади й суспільства, ролі уряду у встановленні меж економічних, політичних і особистісних свобод громадян.

У цьому контексті особливої уваги заслуговує концепція лібертаріанського патерналізму, що розроблена в економічній сфері Р. Талером і К. Санстейном (Нобелівська премія в економіці за 2017 р.) та претендує набути загально-соціального, включно із публічно-управлінським, значення [12]. Зміст вказаної концепції можна звести до таких положень:

- вихідним пунктом розгляду є поведінка працівників у рамках мікроекономіки, коли система вимог однозначно задається ззовні (підприємством, роботодавцем тощо);
- поведінка індивідів описується теорією біхевіоризму як відтворення зовнішніх умов в обмежено раціональній (а часто суто емоційній) формі;
- лібертаріанство при цьому проявляється у змозі працівників стверджувати елемент свободи у визначених рамках, а патерналізм – у формуванні керівниками раціональних умов поведінки працівників (як батьківська турбота про них).

Фактично лібертаріанський патерналізм у раціональній формі відроджує концепцію, що значна частина сучасних громадян в силу своєї емоціональності не повністю послуговується раціональністю і тому потребує батьківської опіки з боку держави. У політичному контексті тут явно простежується суперечність – громадяни мають достатні раціональні здібності щоб обирати достойних можновладців, але водночас не можуть раціонально організувати власне життя. Попри подібні й інші суперечності вказаної концепції, її починають активно використовувати в дослідженні соціуму і практики публічного управління як методологію суспільних відносин [13].

Важливо зауважити, що такі положення лібертаріанського патерналізму слабо узгоджуються із класичною лібертаріанською філософією, яка ґрунтується на забороні застосування примусу та визнанні цінності свободи. Своєю чергою, упродовж усієї історії патерналізм використовувався як необхідні форми виправдання надмірного втручання держави в особисту автономію та свободу. Лише з появою ліберальних політичних настроїв у XVII ст. патерналізм почав викликати сумніви та став предметом критики. Класичним критиком патерналізму був І. Кант, який вважав, що патерналізм несумісний з автономією практичного розуму, який є самоцінним і завдячуючи якому особистість має право на реалізацію власного уявлення про благо і свободу.

Необхідно зауважити, що патерналізм властивий тоталітарним режимам, органічною рисою яких є прагнення абсолютного контролю над суспільством і особою. Так, у СРСР, попри офіційне невизнання патерналізму, під державною опікою та контролем знаходилися всі сторони соціальних відносин, вівся нагляд навіть за лояльністю мислення громадян. Ця практика отримала підсилення в сучасній РФ і набула нових, технологічно модернізованих форм. Сучасні російські політологи стверджують, що “важливою рисою політичної культури є патерналізм” [14]. Сучасний російський патерналізм класифікується за такими критеріями:

- тип влади – монархія (домінування ієрархічних владних відносин);
- пріоритетна цінність – держава, стабільність;
- статус особи в державі – підданий (як законодавче обмеження базових прав і свобод громадян);
- домінуючі у суспільстві морально-психологічні відносини – недовіра, страх, цинізм;
- роль знання у соціальному розвитку – мінімальна, повне заперечення значення критичного мислення;
- підтримка емоційного стану консолідації (поглинаючої єдності) шляхом продукування образу ворога;
- соціальна роль ЗМІ – засіб інформаційної війни або пропаганда імперських зазіхань;
- методи впливу на особу – зараження, нейролінгвістичне програмування, навіювання (сугестія), маніпулювання тощо.

Таким чином, російський патерналізм є теоретичним підґрунтям впровадження імперських наративів Кремля, тоталітарної ідеології із всіма її агресивними смислами – аж до виправдання війни проти України.

На основі зазначеного можна зробити певні висновки. По-перше, лібертаріанський патерналізм є досить неоднозначною концепцією влаштування державно-суспільних відносин, що складно узгоджується із перспективами розвитку українського суспільства. По-друге, змістовно він значно ближчий до тоталітаризму РФ, аніж до перспектив економічного, політичного та соціального розвитку України. По-третє, теоретичною базою лібертаріанського патерналізму є біхевіоризм, що теж викликає критичне ставлення в силу його близькості до радянської психології. По-четверте (і ключове) розвиток громадянського суспільства в Україні демонструє залучення широких кіл до активного суспільного життя, активну життєву позицію громадян і їх прагнення самостійно й вільно визначати власну долю і стверджувати вищі зразки свободи і гідності.

Тому лібертаріанський патерналізм як одна із існуючих в смисловому полі сучасності концепція потребує уважного й критичного ставлення з боку українських науковців, а також міждисциплінарного дискурсу щодо можливостей її застосування в Україні.

Таким чином, процес визначення концепції національного розвитку України є складним і багатограним процесом, повинен бути предметом обговорення науковців, інтелектуалів і представників громадськості. Попередньо складно формулювати принципові положення майбутньої концепції, але, думається, можна окреслити основні проблемні пункти, які необхідно буде враховувати. По-перше, в умовах війни і після-воєнного відновлення буде зберігатися орієнтація на необхідність посилення держави, зокрема:

- наявність мілітаристської, агресивно налаштованої, державної машини РФ і необхідність для України здійснення ефективної оборонної функції;
- зростання соціальної цінності охорони правопорядку в після-воєнний період і відповідне підсилення ролі силових структур;
- необхідність державної монополії на управління відбудовою зруйнованого війною господарства;
- важливість централізованої функції забезпечення соціальних гарантій різним групам населення;
- забезпечення пріоритетного розвитку освіти, науки та культури тощо.

По-друге, не можна не враховувати досягнення демократичних процесів, розвиток громадянського суспільства і сучасних інноваційних змін, а саме:

- якісно новий рівень усвідомлення ідентичності громадян і їх практична консолідація на засадах україноцентризму та патріотизму;
- кристалізацію політичної нації у ствердженні цивілізаційних цінностей демократії на противагу російському тоталітаризму;
- становлення і розвиток демократичних форм організації місцевого самоврядування в довоєнний період і під час війни;
- масштабне розширення громадських ініціатив, волонтерського руху, мистецьких проєктів тощо;
- значне підсилення соціальної мережі горизонтальних комунікацій, яка не підвладна “силі примусу” [15, с. 327];
- об’єднання наукової спільноти у відстоюванні достовірного висвітлення подій і питань війни та в протистоянні російській пропаганді.

Тому одним із ключових моментів формування концепції національного розвитку України має бути органічне поєднання тенденції до посилення ролі державного управління суспільством і збереження та розвитку демократичних завоювань, цивілізаційних цінностей, прав і свобод людини.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Необхідно констатувати, що в сучасних умовах загарбницької війни РФ проти України перед Українською державою та суспільством нагальною стає проблема визначення демократичних ресурсів успішного протистояння ворожій агресії, забезпечення сталого розвитку українського суспільства та теоретико-методологічного обґрунтування стратегії й тактики перемоги. Тому для теорії публічного управління вельми актуальним є завдання – сформулювати відповідне до ситуації концептуальне розуміння складних трансформаційних процесів сьогодення, сприяти інституційному затвердженню Концепції розвитку України та продукувати глибинні смисли модернізації українського суспільства. Запорукою дієвості такого основоположного визначення має бути дотримання принципів достовірного відтворення реальних процесів, беззастережне дотримання суверенітету і територіальної цілісності України та забезпечення прав і свобод людини. Безпрецедентна унікальність вітчизняної ситуації зумовлює необхідність формування відповідного, теоретично обґрунтованого концепту, позбавленого механічного запозичення чи

дублювання чужих ідей і принципів. Це, зокрема, стосується спроб некритичної адаптації до українських реалій концепції лібертаріанського патерналізму.

Список використаної літератури

1. Концепція гуманітарного розвитку України : проект. К. : ДП “Друкарня Державного управління справами”, 2008. 35 с.
2. Проект Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 р. URL : [:///D:/Users/User/Downloads/_koncept_%20\(3\).pdf](:///D:/Users/User/Downloads/_koncept_%20(3).pdf).
3. Концепція розвитку цифрових компетентностей, схвалена RVE № 167-р від 03.03.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80>.
4. Горбулін В. П. Хроніка передбачень: 2006–2017. Харків : Фоліо, 2017. 255 с.
5. Попович М. В. Філософія свободи = Философия свободы. Харків : Фоліо, 2018. 524 с.
6. Гальчинський А. Лібералізм : уроки для України : наук.-попул. есе. К. : Либідь, 2011. 288 с.
7. Петровський П. М. Концепція гуманітарного розвитку України: теоретико-методологічні аспекти осмислення // Збірник наукових праць НАДУ. 2008. Вип. 2. С. 50–55.
8. Почепцов Г. Смишли і війни: Україна і Росія в інформаційній і смисловій війнах. К. : Вид дім “Києво-Могилянська академія”, 2016. 316 с.
9. Бодріп Ж. Симулякри і симуляції / пер. з фр. В. Ховхун. К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. 230 с.
10. Герасимов В. Ценность науки в предвидении. Новые вызовы требуют переосмысления форм и способов ведения боевых действий. URL : <https://www.vpk-news.ru/articles/14632>.
11. Караганов С. Россия будет сердцем большой Евразии. URL : <https://albert-lex.livejournal.com/147957.html>.
12. Taler R. Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness. Yale : New Heaven ; London : Yale University Press. 2008.
13. Безруков С. Соціально-філософські підходи до розуміння феномену “лібертаріанський патерналізм” // Філософські обрії. 2020. № 44. URL : <http://fil.nlu.edu.ua/index.php/2075-1443/article/view/220523>.
14. Лях Н. А. Патернализм в России. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/paternalizm-v-rossii>.
15. Боуз Д. Либертарианство: история, принципы, политика. Челябинск : Социум, Cato Institute, 2004. 392 с.

Petrovskyy Petro Mykhailovych

*Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration and Public Service
of the Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000 0001 8521 2384
e-mail: petro.m.petrovsky@lpnu.ua*

THE PROBLEM OF DEFINING THE CONCEPT OF NATIONAL DEVELOPMENT OF UKRAINE IN THE POST-WAR PERIOD

Problem setting. Starting from February 24, 2022, the whole world lives in a new reality – in the conditions of a full-scale war against Ukraine deployed by the Russian Federation. Russia’s military aggression carries through the information and semantic war, which, according to its authors, can justify all atrocities and be their ideological cover. There is a denial of the conceptual definition of the democratic development of social and power relations in Ukraine and their subordination to totalitarianism. That is why the semantic opposition to hybrid warfare is of particular significance as a reflection of all the advantages of civilization over barbarism. In particular, it concerns the determination of the concept of development of Ukrainian society as a theoretical and methodological basis for the formation of legislative norms, organizational imperatives, principled instructions for public servants’ activities, civic world-view focuses.

In this context, the author sets a task – to outline the problem of the need to substantiate the conceptual framework for the modernization of Ukraine in the post-war period.

Paper main body The paper emphasizes that the development of a modern democratic society carries on a conceptually defined framework, scientific substantiation of innovative opportunities, and consideration of social requests for changes. At the same time, it states that the concept of national development of Ukraine has not found a proper theoretical solution and has not received institutional completion in the relevant documents. And in the conditions of the war against the aggression of the Russian Federation with its semantic component, the problem of forming such a concept of development in the post-war period has acquired a specific urgency and requires its determination.

By comparing a concept with a theory and doctrine, the concept defines as a holistic answer to the questions “what is?” and “what to do?”; as an awareness of the subject of his motives and goals, as well as real possibilities of their practical implementation.

The paper outlines the main challenges of the Ukrainian present, which necessitate the achievement of democratic processes, that is, the development of civil society, its initiative, and involvement in innovative changes. In parallel, it shows the significance of tendencies towards strengthening the state.

In this context, the author carries out an analysis of the concept of libertarian paternalism, which, being formed in the economic sphere, may acquire a general social, as well as public managerial meaning. The reasoned conclusion is that this concept requires a critical rethinking by Ukrainian scientists, as well as interdisciplinary discourse on the possibilities of its application in Ukraine.

Conclusions and suggestions concern the need for further theoretical substantiation and institutional approval of the Concept of Development of Ukraine as a methodological

basis for the modernization of Ukrainian society. The unprecedented uniqueness of the domestic situation necessitates its interdisciplinary scientific consideration without mechanical borrowing or duplication of other people's concepts and ideas.

Key words: semantic war, concept, doctrine, Concept of National Development of Ukraine, theoretical and methodological substantiation, libertarian paternalism.

References

1. Kontsepsiia humanitarnoho rozvytku Ukrainy : proiekt. (2008). Kyiv : DP "Drukarnia Derzhavnoho upravlinnia spravamy". 35 p. [in Ukrainian].
2. Proiekt Kontsepsii humanitarnoho rozvytku Ukrainy na period do 2020 r. URL : [file:///D:/Users/User/Downloads/_koncept_%20\(3\).pdf](file:///D:/Users/User/Downloads/_koncept_%20(3).pdf) [in Ukrainian].
3. Kontsepsiia rozvytku tsyfrovyykh kompetentnosti: rozporiadzennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 167-r vid 03.03.2021 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80> [in Ukrainian].
4. Horbulin, V. P. (2017). Khronika peredbachen: 2006 – 2017. Kharkiv : Folio. 255 p. [in Ukrainian].
5. Popovych, M. V. (2018). Filosofiia svobody = Filosofiya svobodi. Kharkiv : Folio. 524 p. [in Ukrainian].
6. Halchynskiy, A. (2011). Liberalizm : uroky dlia Ukrainy : nauk.-popul. ese. Kyiv : Lubid. 288 p. [in Ukrainian].
7. Petrovskiy, P. M. (2008). Kontsepsiia humanitarnoho rozvytku Ukrainy: teoretyko-metodolohichni aspekty osmyslennia. Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Issye 2, pp. 50–55 [in Ukrainian].
8. Pocheptsov, H. (2016). Smysly i viiny: Ukraina i Rosiia v informatsiinii i smyslovii viinakh. Kyiv : Vyd Dim "Kyievo-Mohylianska akademiia. 316 p. [in Ukrainian].
9. Bodrir, Zh. (2004). Symuliakry i symuliatsii. Trans. from French. V. Khovkhun. Kyiv : Vydavnytstvo Solomii Pavlychko "Osnovy". 230 p. [in Ukrainian].
10. Gerasimov, V. Tsennost nauki v predvidenii. Novie vizovi triebuyut pereosmisleniya form i sposobov vedeniya boievikh deistvii. URL : <https://www.vpk-news.ru/articles/14632> [in Russian].
11. Karaganov, S. Rossiya budet serdtsem bolshoi Yevrazii. URL : <https://albertlex.livejournal.com/147957.html> [in Russian].
12. Taler, R. (2008). Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness. Yale : New Heaven ; London : Yale University Press.
13. Bezrukov, S. (2020). Sotsialno-filosofski pidkhody do rozuminnia fenomenu "libertarianskyi paternalizm". Filosofski obrii, N 44. URL : <http://fil.nlu.edu.ua/index.php/2075-1443/article/view/220523> [in Ukrainian].
14. Lyakh, N. A. Paternalizm v Rossii. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/paternalizm-v-rossii> [in Russian].
15. Bouz, D. (2004). Libertarianstvo: istoriya, printsipi, politika. Chelyabinsk : Sotsium, Cato Institute. 392 p. [in Russian].

УДК 332.055

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.01.013>**Матвіїшин Євген Григорович**

*доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри регіонального та місцевого розвитку
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID: 0000-0001-9522-4645

e-mail: yevhen.h.matviishyn@lpnu.ua

**ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ
РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Розглянуто застосування методики бенчмаркінгу для оцінювання результативності управління розвитком територіальних громад. На цій основі зроблено порівняння результативності управління розвитком міських територіальних громад, які належать до основних промислових центрів Львівської області. У дослідженні взято до уваги три групи показників, які характеризують економічні, екологічні і соціальні сфери міських територіальних громад. Зауважено, що результати такого оцінювання дають змогу виявити недоліки в управлінні розвитком територіальних громад і можуть бути використані для майбутнього моніторингу змін управлінських компетентностей їхнього керівництва.

Ключові слова: бенчмаркінг, економічна, екологічна і соціальна сфери, показники-стимулятори, показники-дестимулятори, результативність, управлінські компетентності.

Постановка проблеми. Особливістю органів місцевого самоврядування є те, що їхнє керівництво формується переважно на основі довіри мешканців конкретним активним особам. Мешканці, підприємці, інвестори, політичні опоненти, громадські організації та інші зацікавлені особи можуть оцінювати якість управління територіальною громадою за її ключовими досягненнями. Зміни на краще можуть проявлятися в покращенні благоустрою території, створенні додаткових робочих місць, зростанні чисельності населення, формуванні творчих колективів тощо. Проте деякі з показників можуть бути суб'єктивними, мати маніпуляційне спрямування. Для об'єктивного оцінювання результативності управління розвитком територіальних громад доцільно зважати на методику, яка враховує кількісні показники, які можуть порівнюватися з аналогічними даними про інші ОТГ. Якщо територіальні громади діють в однакових умовах, то кращі показники можуть свідчити про якісніше управління.

Відповідна методика може охоплювати як кількісні оцінки змін основних показників упродовж попередніх років, так і зіставлення досягнень, порівняно з іншими територіальними громадами. Динаміка показників за попередні періоди може зумовлюватися не лише якістю управління, але й іншими чинниками, а саме: карантинні обмеження у зв'язку з пандемією, стихійні лиха, військові дії тощо. Більш об'єктивно відображають якість управління результати аналізу показників, яких досягнули подібні за іншими ознаками територіальні громади. Для жителів громади, суб'єктів, які здійснюють підприємницьку та інвестиційну діяльність на її території, працівників органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених осіб важливо мати порівняльні оцінки, які характеризують якість управління. Задоволення очікувань зацікавлених сторін щодо якісного управління розвитком територій повинно підтверджуватися об'єктивними оцінками досягнутих показників, порівняно з їх станом у громадах-аналогах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Управлінська діяльність може характеризуватися результативністю, під якою розуміють своєчасність і ступінь досягнення бажаного стану об'єкта управління, що кількісно відображається фактичними значеннями результативних показників. Вони повинні відповідати цілям розвитку територіальної громади та бути залежними від якості управління.

Загалом, оцінювання управлінської діяльності може виконуватися різноманітними методами. Серед зарубіжних дослідників одні є прихильниками оцінювання за "соціальними компетентностями", а саме: здатності вирішувати конфлікти, пристосовуватися до нового оточення; творчість; соціальні навички (гарні манери, навички розмови та ведення переговорів); особисті компетентності (сумлінність, надійність, навички управління стресом); компетентності виконавчого типу (делегування завдань і навички мотивації; вміння планувати діяльність підрозділу; здатність будувати сильну команду колег і керувати нею) тощо. Для їхнього оцінювання пропонують застосовувати опитувальник MSAI (Management Skills Assessment Instrument) і тести AMT (Advanced Managerial Tests), з допомогою яких виявляють навички вербального оцінювання (розуміння, логічне мислення, міркування та узагальнення на основі текстової інформації) [12]. Інші дослідники приділяють увагу взаємозв'язку управлінських компетентностей, зокрема щодо стратегічного планування, із раціональним використанням ресурсів [9]. Низка зарубіжних досліджень присвячена розгляду управлінських компетент-

ностей у контексті стійкості, відповідальності та етики (sustainability, responsibility and ethics) [10, 11]. Очевидно, що оцінювання управлінських компетентностей залежить від його цілей, наявності початкової інформації, трудомісткості проведення дослідження та здобуття потрібної інформації. Тому існує багато різноманітних публікацій, в яких висвітлюються різні аспекти такого оцінювання.

Із початком реформи децентралізації в Україні Мінрегіоном були розроблені “Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об’єднаної територіальної громади” [6], в яких визначено орієнтовний перелік показників соціально-економічного розвитку ОТГ (усього 37 показників). Вони відображають такі сфери: демографічна ситуація, економічна ефективність, фінансова самодостатність, якість та доступність публічних послуг, створення комфортних умов для життя, та застосовувалися вони на етапі формування ОТГ і планування їх розвитку. Для оцінювання ефективності управління та інституційного розвитку територіальних громад після завершення формування ОТГ С. Зеленський запропонував використовувати “людиноцентричні показники ефективності”. Вони поділені на 6 груп: демографічні показники (7 показників); економічні показники (9); показники фінансової спроможності (8); показники фінансової ефективності (6); показники якості послуг (7); показники публічного управління (3) [4]. Деякі з них можна розглядати як індикатори якості управління, наприклад: відносне збільшення робочих місць; кількість фізичних осіб-підприємців на 10 тис. населення; ефективність витрат на комунальний благоустрій; власні доходи на душу населення; кількість сімейних лікарів на 10 тис. населення тощо. Щоправда назви окремих показників не зовсім відповідають змісту розрахунків. Зокрема ефективність запропоновано розраховувати діленням певних видатків на кількість населення, хоча за економічним змістом ефективність має відображати співвідношення результатів і затрат, понесених для їх отримання.

Д. Дзвінчук і М. Лютий запропонували для оцінок ефективності управління функціонуванням територіальних громад (далі – ТГ) органом місцевого самоврядування (далі – ОМС) використовувати нові індикатори – так звані “коефіцієнт трансформації ТГ” (відображає відношення вартості генерованих населенням в межах ТГ і реалізованих товарів і послуг до вартості всіх використаних для цього ресурсів) і “коефіцієнт ефективності управління ОМС” (відношення місцевих податків і зборів від ділової активності в громаді до суми видатків на

утримання ОМС) [2]. Такий підхід є досить об'єктивним, оскільки пов'язує суспільні результати (в межах громади) з затратами на створення умов для їх отримання. Проте для повнішого оцінювання результативності управління розвитком ТГ доцільно зважати на ширше коло показників-індикаторів.

Українські дослідники (до речі, вони є розробниками згаданого далі “дашборду”) виконали порівняльний аналіз фінансових показників діяльності об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) на основі 8 індикаторів:

- 1) доходи загального фонду на одного мешканця;
- 2) видатки загального фонду на одного мешканця;
- 3) видатки на утримання апарату управління в розрахунку на одного мешканця;
- 4) капітальні видатки на одного мешканця;
- 5) рівень дотаційності бюджетів;
- 6) співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду;
- 7) питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету;
- 8) питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків [1].

Деякі з цих показників можуть бути індикаторами якості управління розвитком територіальних громад. Позитивним методичним підходом, який використано у згаданому дослідженні, є поділ ОТГ на групи за чисельністю населення. Завдяки цьому на результати, за якими відбувається порівняння, менше впливає ефект масштабу, пов'язаний із розміром ОТГ. Проте згадане дослідження стосувалося громад, які об'єдналися на добровільній основі протягом 2015–2019 років. Формування нового адміністративно-територіального устрою в Україні завершено в 2020 році, тому важливо проаналізувати найсвіжіші дані щодо результативності управління в нових ОТГ. Окрім фінансових показників, доцільно використати й інші індикатори якості управління розвитком громад.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Важливим завданням з погляду оцінювання результативності управління розвитком територіальних громад є вибір такої методики, яка б дала змогу використати доступні відкриті дані про діяльність об'єктів дослідження. Це особливо актуально в умовах браку коштів і ресурсів для проведення додаткових досліджень. Відповідний аналіз дає змогу

отримати важливу об'єктивну інформацію про стан управління в конкретній територіальній громаді, порівняно з іншими, та запропонувати напрями його покращення.

Метою дослідження є опис підходу до оцінювання результативності управління розвитком територіальних громад, який ґрунтується на аналізі показників, що описують стан економічної, екологічної і соціальної сфер. Зроблено припущення про залежність досягнень у розвитку територіальних громад від управлінських компетентностей їхніх керівників.

Виклад основного матеріалу. Для оцінювання результативності управління розвитком територіальних громад використано методику бенчмаркінгу, яка передбачає, що для порівняльного аналізу беруться однакові показники, які характеризують об'єкти дослідження. Територіальні громади, взяті для порівняння, розташовані в однакових природно-географічних умовах і в одному регіоні (Львівська область), а також близькі за чисельністю населення. Показники, які використано для аналізу, отримано з відкритих джерел – офіційних сайтів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрегіону), Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України та інших. Корисними джерелами є також: так званий “дашборд”, розміщений на сайті “Децентралізація” (<https://decentralization.gov.ua/news/14076>), і Державний веб-портал бюджету для громадян “Open budget” (<https://openbudget.gov.ua/>).

Деякі дані після початку війни у 2022 р. є в обмеженому доступі. Зокрема у внаслідок прийняття Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”, Державною казначейською службою України тимчасово призупинено надання відповідей на звернення підприємств, установ та організацій, звернення громадян і запити на публічну інформацію, адвокатські запити, що не стосуються воєнного стану, військової діяльності, надання медичної допомоги, евакуації населення тощо [7]. Певні труднощі з отриманням інформації зумовлені тим, що деякі дані на регіональному рівні можуть бути відсутні через те, що у 2020 р. змінився територіальний устрій областей. Наприклад, у Львівській області сформовано 7 районів (перед реформою було 20), що спричинило зміни в порядку збору та узагальнення статистичної інформації. Зокрема, у статистичних базах після 2020 р. не відображаються дані про населені пункти, які раніше були містами обласного значення.

Дані для розрахунку кожного показника повинні бути доступними не лише на момент дослідження, але й оновлюватися в майбутньому (для моніторингу змін у стані досліджуваних громад). Це дасть змогу оцінити згодом результативність управлінського впливу на розвиток територіальних громад. Кожен конкретний показник повинен допомогти побачити тенденції змін у досліджуваній сфері. Має бути чітко зрозуміло, яка зміна (зростання чи спадання) певного показника свідчить про покращення стану. Методика бенчмаркінгу дає змогу порівняти стан відповідної сфери в певній територіальній громаді, порівняно з іншими об'єктами. У бенчмаркінгу показники, в яких більше значення відповідає кращому стану, називають стимуляторами, а показники, в яких більше значення відповідає гіршому стану – дестимуляторами. Це потрібно враховувати, проводячи кількісні оцінювання за показниками, що характеризують певні сфери в територіальній громаді.

Важливо в оцінюванні результативності управління розвитком територіальних громад зважати як на економічні, так і на екологічні й соціальні складові. Відповідні показники повинні порівнюватися з такими ж показниками діяльності громад-аналогів. Об'єктами для порівняння, за методикою бенчмаркінгу, можуть бути територіальні громади, які функціонують в аналогічних умовах; тоді відмінності в результативності можна пояснити більшою мірою управлінськими компетентностями керівництва громад.

Важливим етапом технології бенчмаркінгу є вибір показників для кожної сфери аналізу. Обираючи їх, потрібно брати до уваги, що ці показники мають забезпечити виявлення відмінностей певного об'єкта з порівнюваними аналогами, допомогти визначити причини цих відмінностей і можливості для покращення стану справ. Показники для порівняльного аналізу повинні відображати стан сфер дослідження. Потрібно віддавати перевагу у виборі тим показникам, які є результативними, тобто відображають наслідки управлінських дій.

У бенчмаркінгових дослідженнях доцільно аналізувати відносні величини, а не абсолютні. Наприклад, для порівняння досягнень територіальних громад можна розглядати показники, розраховані на одного мешканця або виражені у відсотках до якогось базового значення. Кількість показників може бути різною для різних сфер. На вибір показників впливає доступ до інформації про економічний, екологічний і соціальний стан громад, які є об'єктами бенчмаркінгового дослідження.

Вибір показників у наведеному далі прикладі зроблено за припущенням, що їхні значення залежать від розвиненості управлінських компетентностей керівництва територіальних громад. У табл. 1 наведено показники, відповідно до сфер, які вони характеризують.

Таблиця 1

Показники, які характеризують сфери життя територіальних громад

Сфера	Показник, одиниці вимірювання	Умовне позначення	Стимулятор (+) / дестимулятор (-)
Економічна	Кількість зайнятих працівників на малих підприємствах на 1 тис. населення	E_1	+
	Кількість зайнятих працівників на мікро-підприємствах на 1 тис. населення	E_2	+
	Місцеві податки і збори, тис. грн на 1 тис. населення	E_3	+
Екологічна	Обсяги викидів у атмосферне повітря за рік, т на одного жителя	Д_1	-
	Частка нормативно очищених стічних вод до загального об'єму скинутих вод, %	Д_2	+
	Обсяги утворення відходів від домогосподарств, тонн на одну особу	Д_3	-
Соціальна	Лікарів на 10 тис. населення	С_1	+
	Спортивні майданчики на 10 тис. населення	С_2	+
	Кількість виявлених злочинів на 10 тис. населення	С_3	-

Джерело : складено автором.

Дані з графи “Умовне позначення” використовуються далі для компактного відображення результатів у наступних таблицях. Серед показників є шість стимуляторів і три дестимулятори; це враховується для розрахунків, необхідних для оцінювання результативності управління розвитком громад.

Відповідно до “Паспорта Львівської області”, в регіоні найбільшими промисловими центрами є Червоноградський, Львівський та Бориславсько-Дрогобицько-Стебницький [5]. Для бенчмаркінгового дослідження вибрано найбільші міські територіальні громади далі – (МТГ), які туди належать, окрім обласного центру (щоб уникнути впливу ефекту масштабу): Борислав, Дрогобич, Стрий і Червоноград. У табл. 2 наведено дані про показники, які стосуються їх економічної, екологічної та соціальної сфер.

Таблиця 2

Показники-індикатори економічної, екологічної та соціальної сфер міських територіальних громад – об’єктів дослідження

Місто	Показники*								
	Е_1	Е_2	Е_3	Д_1	Д_2	Д_3	С_1	С_2	С_3
Борислав	31,3	9,2	2390,7	330	5%	0,014	17,8	6,9	87,1
Дрогобич	33,7	13,9	2010,0	912	97%	0,206	6,8	4,1	94,3
Стрий	28,3	9,8	2832,0	615	0%	0,279	7,4	4,9	95,9
Червоноград	26,3	10,9	1785,5	13629	100%	0,154	5,8	6,5	111,7
Найбільші значення	33,7	13,9	2832,0	13629	100%	0,279	17,8	6,9	111,7
Найменші значення	26,3	9,2	1785,5	330	0%	0,014	5,8	4,1	87,1

* Умовні позначення показників та їх одиниці вимірювання наведено в табл. 1.

Джерело: узагальнено автором за [3], [8] і за офіційними веб-сайтами МТГ.

Для об’єктивного порівняння наведених даних, їх приведено до такої розмірності, яка дає змогу відобразити в межах кожного окремого показника стан аналізованих сфер у кожній МТГ. Для отримання узагальної оцінки наведені показники потрібно нормалізувати так, щоб було можливим їх порівняння і одночасне врахування в оцінюванні. Найпростіше це можна виконати методом порядкового ранжирування (перші місця отримують найкращі міські територіальні громади). Але потрібно брати до уваги, що тут на результат не впливають суттєві коливання значень даних. Наприклад, дві громади за певним показником можуть отримати суміжні ранги, хоча величини цього показника в громадах суттєво відрізняються. Тому доцільніше для бенчмаркінгового дослідження скористатися іншим методом нормалізації даних.

Для порівняльного аналізу використано метод нормалізації, за яким міські територіальні громади за кожним з дев'яти показників оцінюються відповідно до віддаленості їхніх величин від найгіршого значення (для показників-стимуляторів – від найменших значень, а для дестимуляторів – від найбільших значень). Зокрема для порівняння використовуються відносні величини, виражені в долях одиниці (від 0 до 1): що ближче отриманий результат до 1, то кращий стан за конкретним показником, який характеризує результативність управління розвитком МТГ в економічній, екологічній або соціальній сфері. За такого підходу можливо порівнювати стан не лише в межах одного окремого показника, але й одночасно за всіма показниками. Результати порівняльного оцінювання результативності управління розвитком міських територіальних громад наведено в табл. 3.

Таблиця 3

Нормалізовані показники результативності управління розвитком міських територіальних громад в економічній, екологічній і соціальній сферах

Місто	Показники*								
	Е_1	Е_2	Е_3	Д_1	Д_2	Д_3	С_1	С_2	С_3
Борислав	0,68	0,00	0,58	1,00	0,05	1,00	1,00	1,00	1,00
Дрогобич	1,00	1,00	0,21	0,96	0,97	0,27	0,08	0,00	0,71
Стрий	0,27	0,13	1,00	0,98	0,00	0,00	0,13	0,26	0,64
Червоноград	0,00	0,35	0,00	0,00	1,00	0,47	0,00	0,86	0,00

* Умовні позначення показників наведено в табл. 1.

Джерело: розраховано автором.

Оцінки результативності отримано для кожної сфери (економічна, екологічна і соціальна) як середнє значення показників, які їм відповідають. Середні значення нормалізованих показників дають узагальнені оцінки результативності управління розвитком кожної територіальної громади. Вони наведені в останній графі табл. 4.

Серед досліджуваних міських територіальних громад найвищу оцінку отримала Бориславська МТГ, найнижчу – Червоноградська, де необхідно звернути увагу на розвиток малого підприємництва, збільшення надходжень від місцевих податків і зборів, вирішення проблем підвищеної злочинності, забруднення атмосферного повітря, забезпеченості лікарями. Бориславська МТГ, попри найкращу узагальнену

оцінку, має порівняно погані показники у розвитку мікропідприємництва і проблему з очисткою стічних вод. Серед досліджуваних МТГ у Дрогобичі найменша відносна кількість спортивних майданчиків. У Стрийській МТГ проблемними є очистка стічних вод і відносно високий обсяг утворення відходів від домогосподарств. Отримані результати оцінювання дають змогу керівництву територіальних громад побачити свої недоліки щодо економічної, екологічної та соціальної сфер, порівняти стан справ з іншими територіальними громадами.

Таблиця 4

**Узагальнені оцінки результативності управління
розвитком міських територіальних громад в економічній,
екологічній та соціальній сферах**

Місто	Оцінки результативності за сферами			Узагальнені оцінки
	економічна	екологічна	соціальна	
Борислав	0,42	0,68	1,00	0,70
Дрогобич	0,74	0,73	0,26	0,58
Стрий	0,47	0,33	0,35	0,38
Червоноград	0,12	0,49	0,29	0,30

Джерело: розраховано автором.

Для більш повного оцінювання результативності управління розвитком МТГ доцільно взяти для бенчмаркінгового дослідження додаткові показники. На жаль, про більшість показників у відкритому доступі відсутня інформація. Це не дало змоги взяти до уваги деякі з них для бенчмаркінгового дослідження. Описаний підхід може бути застосований також і для оцінювання результативності управління іншими об'єктами за умови доступності достовірної інформації про сфери, що характеризує їхній стан.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Оцінювання результативності управління розвитком територіальних громад може проводитися різними методами, проте деякі з них мають значну трудомісткість або містять певну суб'єктивність. Доцільно використовувати простіші підходи, які ґрунтуються на аналізі показників, що характеризують економічну, екологічну і соціальну сфери розвитку громад. На прикладі міських територіальних громад промислових центрів Львівської області розкрито зміст підходу на основі бенчмаркінгу. Для проведення оцінювання результативності управління

розвитком МТГ використано достовірну інформацію про показники, які обрано для характеристики економічної, екологічної і соціальної сфер їх життя. Результати такого оцінювання можуть бути основою для майбутнього моніторингу змін управлінських компетентностей керівництва територіальних громад.

Напрямом подальших досліджень може стати розширення переліку показників і сфер, за якими на основі бенчмаркінгу можна оцінювати результативність управління територіальними громадами.

Список використаної літератури

1. Венцель В., Герасимчук І., Онищук І. Аналіз фінансових показників 872 ОТГ у розрізі 24 областей : рейтинг за 2020 рік // Децентралізація. 17 берез. 2021 р. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/13358>.
2. Дзвінчук Д. І., Лютий М. О. Про оцінювання ефективності публічного управління територіальними громадами // Публічне урядування. 2022. № 29(1). С. 42–51. DOI : [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-6](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-6).
3. Довкілля Львівської області : стат. зб. / за редакцією С. Зимовіної. Львів : Головне управління статистики у Львівській області, 2020. 138 с.
4. Зелінський С. Управління територіальними громадами по-новому // Місцеве самоврядування. 2020. № 9. URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/september/issue-9/article-110834.html>.
5. Паспорт Львівської області. Львівська обласна рада. URL : <https://lvivoblrada.gov.ua/about-the-council/pasport-lvivskoji-oblasti>.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 75 від 30.03.2016 р. URL : zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16.
7. Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні” : Закон України №2102-IX від 24.02.2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.
8. Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища у Львівській області в 2020 році. ЛОДА. 2021. URL : <https://mepr.gov.ua/files/docs/EkoMonitoring/2021/regional/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C%20%D0%B7%D0%B0%202020%20%D0%9B%D1%8C%D0%B2%D1%96%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C.pdf>.
9. Ahmad I., Ahmad Sh. Effect of Managerial Skills on the Performance of Small- and Medium-Sized Enterprises : A Case Study in Pakistan // The Journal of Asian Finance, Economics and Business. 2021. Vol. 8. Issue 4. P. 161–170. DOI : 10.13106/jafeb. 2021. Vol. 8. No. 4.0161.
10. Dzhengiz T., Niesten E. Competences for Environmental Sustainability : A Systematic Review on the Impact of Absorptive Capacity and Capabilities // Journal of Business Ethics. 2020. No. 162(3). P. 881–906. DOI : 10.1007/s10551-019-04360-z.

11. Laasch O., Conaway R. N. Principles of responsible management : Glocal sustainability, responsibility, ethics. Mason : Cengage, 2015. URL : https://www.researchgate.net/publication/327100670_Principles_of_Responsible_Management_Glocal_Sustainability_Responsibility_Ethics.

12. Roszyk-Kowalska G. Chosen methods and tools for measuring managerial competencies // Journal of Human Resource Management. 2016. Vol. XIX. No 2. P. 57–62. URL : https://www.researchgate.net/publication/311981469_Chosen_methods_and_tools_for_measuring_managerial_competencies.

Matviishyn Yevhen Hryhorovych

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Regional and Local Development of Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0001-9522-4645

e-mail: yevhen.h.matviishyn@lpnu.ua

APPROACH TO EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF MANAGING THE TERRITORIAL COMMUNITY DEVELOPMENT

Problem setting. The paper specifies the application of benchmarking methods to evaluate the effectiveness of managing the territorial community development. Available open data on the research objects activities have been used, which is especially relevant in conditions of limited funds and resources for additional research to obtain analytical information. Based on the application of benchmarking, the effectiveness of managing the development of urban territorial communities, which belong to the main industrial centres of Lviv Region, except the city of Lviv, was compared. This approach meets the requirements for the selection of objects for benchmarking research, in particular, for the similarity of their economic, demographic, geographical, and other conditions.

The research takes into account three groups of indicators that characterize the economic, environmental, and social areas of urban territorial communities. Such indicators have been selected that depend on the quality of community development management, and data on them is publicly available. It is important that these indicators can be used in the future to analyze changes in the condition of these areas in territorial communities and monitor changes in the quality of managing their development. The number of indicators may vary for the economic, environmental, and social areas. The research used three indicators for each area, a total of nine.

The approach, in which each urban territorial community received relative scores (from 0 to 1) for each of the nine indicators, was used for comparative analysis. The closer the result is to 1, the better the state is on a specific indicator, which characterizes the effectiveness of managing the development of urban territorial community in the economic, environmental or social areas. Using this approach makes it possible to compare the state of community development not only within a single indicator but for all indicators at the same time.

The results of such evaluation make it possible to identify weaknesses in managing the development of territorial communities and may be one of the elements of the initial data for future monitoring of changes in the managerial competencies of their management.

Key words: benchmarking, economic, environmental, and social areas, stimulant indicators, disincentive indicators, effectiveness, managerial competencies.

References

1. Ventsel, V., Herasymchuk, I., Onyshchuk, I. (2021). Analiz finansovykh pokaznykiv 872 OTH u rozrizi 24 oblastei: reitynh za 2020 rik. Detsentralizatsiia. 17.03.2021. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/13358>.
2. Dzvinchuk, D. I., Liutyi, M. O. (2022) Pro otsiniuvannia efektyvnosti publichnoho upravlinnia terytorialnymy hromadamy // Publichne uriaduvannia. No. 29(1). P. 42–51. DOI : [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-6](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-6).
3. Dovkillia Lvivskoi oblasti : statystychnyi zbirnyk. Zymovina, S. (Ed). (2020). Lviv : Holovne upravlinnia statystyky u Lvivskii oblasti. 138 p.
4. Zelinskyi, S. (2020). Upravlinnia terytorialnymy hromadamy po-novomu. Mistseve samovriaduvannia. No. 9. URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/september/issue-9/article-110834.html>.
5. Pasport Lvivskoi oblasti. Lvivska oblasna rada. URL : <https://lvivoblrada.gov.ua/about-the-council/pasport-lvivskoji-oblasti>.
6. Pro zatverdzhennia Metodichnykh rekomendatsii shchodo formuvannia i realizatsii prohnoznykh ta prohramnykh dokumentiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady : Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy vid 30 bereznia 2016 r. URL : zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16.
7. Pro zatverdzhennia Ukazu Prezydenta Ukrainy “Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini” : Zakon Ukrainy vid 24 liutoho 2022 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/102-20#Text>
8. Rehionalna dopovid pro stan navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha u Lvivskii oblasti v 2020 rotsi. LODA (2021). URL : <https://mepr.gov.ua/files/docs/EkoMonitoring/2021/regional/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C%20%D0%B7%D0%B0%202020%20%D0%9B%D1%8C%D0%B2%D1%96%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C.pdf>.
9. Ahmad, I., Ahmad, Sh. (2021). Effect of Managerial Skills on the Performance of Small – and Medium-Sized Enterprises: A Case Study in Pakistan. The Journal of Asian Finance, Economics and Business. Vol. 8. Issue 4. P. 161–170. DOI : 10.13106/jafeb.2021.vol8.no4.0161.
10. Dzhengiz, T., Niesten, E. (2020). Competences for Environmental Sustainability: A Systematic Review on the Impact of Absorptive Capacity and Capabilities. Journal of Business Ethics. No. 162(3). P. 881–906. DOI : 10.1007/s10551-019-04360-z.
11. Laasch, O., Conaway, R. N. (2015). Principles of responsible management: Glocal sustainability, responsibility, ethics. Mason : Cengage. URL : https://www.researchgate.net/publication/327100670_Principles_of_Responsible_Management_Glocal_Sustainability_Responsibility_Ethics.
12. Roszyk-Kowalska, G. (2016). Chosen methods and tools for measuring managerial competencies. Journal of Human Resource Management. Vol. XIX. No 2. P. 57–62. URL : https://www.researchgate.net/publication/311981469_Chosen_methods_and_tools_for_measuring_managerial_competencies.

УДК 35 (091)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.01.026>

Пасічник Василь Миколайович

*доцент, доктор наук з державного управління,
доцент кафедри державної політики та врядування
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету “Львівська політехніка”*

ORCID: 0000-0002-2447-2374

e-mail: vasyi.m.pasichnik@lpnu.ua

КОЗАЦЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАПОРІЗЬКІЙ СІЧІ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНИЦЬКОЇ ТРАДИЦІЇ УКРАЇНИ

Розкрито зміст козацького самоврядування Запорозької Січі в контексті продовження державотворчих традицій України в польсько-литовську добу. Охарактеризовано особливості функціонування самоврядування на Запорізькій Січі як християнської козацької республіки, де глибокий демократизм суспільно-політичного устрою “освячувався” відповідною ідеологією, що базувалася на православному християнстві. Доведено роль козацтва та козацького самоврядування у започаткуванні процесів формування окремої української національної ідентичності та модерної української нації. Розкрито роль державотворчого досвіду козацького самоврядування у створенні незалежної держави Україна наприкінці ХХ ст.

Ключові слова: козацтво, Запорозька Січ, самоврядування, демократія, Україна.

Постановка проблеми. Для побудови незалежної демократичної, правової та соціальної держави важливо усвідомити та зважати на історичний досвід державного будівництва українського народу. Запорозька Січ та Гетьманщина стали важливою сполучною ланкою між ранньфеодальними державами Київської Русі та Галицько-Волинського князівства і сучасними процесами державного будівництва в Україні. І тому особливе значення має вивчення досвіду козацького самоврядування у становленні Української державності.

З огляду на зазначене, **метою дослідження** є з’ясування змісту та особливостей козацького самоврядування Запорозької Січі в контексті продовження державотворчих традицій України в польсько-литовську добу та його значення у побудові сучасної незалежної Української держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Козацьке самоврядування вивчали М. Костомаров, В. Антонович, М. Грушевський, Д. Явор-

ницький, В. Смолій, В. Щербак, В. Степанков, М. Лазарович, Н. Атаманова, Д. Береста, А. Гурбик, Д. Наливайко, О. Босак, О. Красівський, М. Берді, І. Єрохін, К. Колледж, К. Мануїлова та інші, які розглядали Запорізьку Січ та Гетьманщину як другу форму української державності. Однак козацьке самоврядування в Запорозькій Січі XVI–XVII ст. потребує свого вивчення в ширшому контексті розвитку державотворчих традицій України та його значенні в процесах українського державотворення та націотворення.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Характеризуючи козацьке самоврядування Запорозької Січі у XVI–XVII ст., у вітчизняній науці залишаються невивченими проблеми взаємозв'язків становлення української державності та націотворення, а також етапів розвитку Української держави, в якій християнська козацька республіка посідає особливо важливу роль. Звертаючись до самоврядування Запорозької Січі та державотворчого досвіду українського народу, можна використати його для обґрунтування окремої української національної ідентичності, яка базується на духовних і політичних цінностях та історичному досвіді, що принципово відрізняється від російського народу.

Виклад основного матеріалу. Після занепаду Києва як політичного центру Русі, могутньої української за своїм змістом держави в Східній Європі, та Галицько-Волинського князівства, яке за часів свого розквіту об'єднувало понад 90% українських земель, – сусідні держави Литва та Польща захопили територію України і включили її до складу своїх держав. За умовами Люблінської унії 1569 р. відбулося об'єднання Польщі та Литви під назвою Річ Посполита, а всі українські землі опинилися в складі однієї держави, під юрисдикцією польського короля. Так завершилася княжа доба, в якій провідну роль відігравала династія з роду Рюриковичів, представники якої протягом сторіч володіли монополією на владу в Русі-Україні і передавали її у спадок своїм нащадкам. Втративши монополію на політичну владу, представники колишніх руських княжих родів поступово піддаються окатоличенню та ополяченню. Вони належать до складу панівної еліти Речі Посполитої, яка запровадила жорсткі феодальні кріпосницькі порядки в Україні і з часом лише посилювала соціальне та національно-релігійне гноблення українського народу. У період польсько-литовського панування на українських землях (XIV–XVII ст.) саме козацтво стає провідною національною силою України, яке створило унікальну систему самоврядування, за основу якої було взято віче як стихійну форму локальної самоорганізації народних мас.

Передумовами виникнення козацтва стала наявність вільних незаселених земель на південному порубіжжі України, які мали великі природні багатства. Сюди вирушали ватаги промисловців на “уходи” – полювати диких звірів, ловити, в’ялити й солити рибу, збирати мед диких бджіл, добувати сіль та селітру; уходницький промисел давав непогані прибутки, але водночас потребував великої сили, витривалості й відваги в умовах постійних татарських набігів [8, с. 79–80]. Постійна загроза татарських вторгнень спонукала їх до об’єднання у громади і товариства. Озброєні загони уходників здійснювали також успішні напади на татарські улуси, захоплюючи здобич та визволяючи бранців. Основною діяльністю козаків були землеробство і промисли, помітне місце посідали ремісництво й торгівля. У козацьких господарствах використовувалася вільнонаймана праця, що свідчило про зародження фермерства як форми буржуазного виробництва. Козацтво започатковує на українських землях нову суспільно-економічну добу – буржуазну, за основу якої взята вільна праця, приватна власність, товарно-грошові відносини, де основну роль відіграє вільний господар.

Козацтво об’єднувало в собі вихідців із селян, колишніх кріпаків, міщан, дрібної шляхти. Поступово козаки зростали кількісно і поширювались територіально. Козацький рух набув сили, і козаки перетворилися в окремих суспільний стан та грізну військово-політичну силу. Згодом саме козацтво очолило національно-визвольну боротьбу українського народу і побудувало, внаслідок національно-визвольної революції під проводом Б. Хмельницького, Гетьманщину – козацьку державу, яка проіснувала понад сто років як автономне утворення у складі Російської імперії. Тому термін козак в українській національній пам’яті набув значення: особисто вільної, мужньої людини; незалежної від офіційних колоніальних властей Речі Посполитої; захисника Вітчизни й оборонця християнської православної віри; господаря, власника і виробника, що поєднував у собі риси хлібороба і воїна, селянина і лицаря, руйнівника і творця [7, с. 88]. Поповнювали лави козацтва часто саме колишні кріпаки, які втікали від польських магнатів та шляхти, де вони ставали козаками, тобто особисто вільними людьми. Отож колишній кріпак, ставши козаком, перебував осторонь кріпосницької системи й був її принциповим ворогом, а тому козацтво перетворилося на суспільний ідеал для більшості українського народу. Козаки захищали населення України від турецько-татарських набігів, чинили активний опір соціальному та національно-релігійному гнобленню українського народу польськими та власними феодалами, і згодом стали творцями

нової форми державності на українських землях. Козацтво повстало як реакція на європейське відродження, творення моноетнічних національних держав, яке змогло об'єднати еліту нації та всі інші верстви населення від селянина-втікача до князя, шляхтича, і відтак козацтво стає порятунком для української нації в умовах іноземного поневолення.

Необхідно зазначити, що козацтво започаткувало процеси формування модерної української нації. Так, починаючи із 20-х рр. XVII ст., в українській суспільній свідомості утверджується бачення козацтва як символу слави руського народу, щита християнського світу проти “невірних”, що урівнювало українців з іншими народами, утверджувало “чуття власної сили, гідності, унікальності та надійності свого історичного фундаменту” [5, с. 231]. При цьому під “Руссю” та “руським народом” розглядаються саме українці – мешканці територій, історично пов'язаних саме з Київським і Галицько-Волинським князівствами княжої доби як самодостатньої політичної спільноти, чиє існування санкціонується Божим промислом у неперервній тяглоті віри і Церкви (київські святі), а оборона християнської православної віри є чи не основним призначенням козацтва. В 30-х рр. XVII ст. у середовищі козацької спільноти завершується формування погляду на себе як на “політичний народ”, рівноправний зі шляхтою, котрий є легітимізованим виразником і захисником прав та свобод “нашої руської нації”; зокрема в листах гетьманів з'являються такі вислови, як “а ми і вся наша руська нація”, “а ми і народ наш” тощо [5, с. 231]. На цій основі остаточно утверджується концепція руського (тобто українського) народу як третього (рівноправного з польським і литовським) народу Речі Посполитої.

Військовим і політичним центром козацтва стала Запорізька Січ, яка виникла у 50-х рр. XVI ст. як військово-політичне утворення в Середньому Подніпров'ї із власним самобутнім адміністративно-територіальним устроєм: військовим і територіальним поділом, відповідно до якого і будувалося управління нею. Згодом, як військо, запорізька громада поділялася на 38 куренів, а територіально – спочатку на п'ять, згодом на вісім паланок. У запорізьких козаків слово “курінь” вживалося у значеннях як велике житло – своєрідна казарма, в яких вони разом постійно проживали, і як самостійна частина Війська Запорозького [3, с. 1241]. А термін “паланка” мав значення невеликої фортеці і певної частини території Запорозької Січі. Територія, яку займали козаки Війська Запорозького, охоплювала значну частину Півдня України, зокрема територію нинішніх Дніпропетровської, Запорізької, Кірово-

градської, частково Полтавської, Черкаської, Миколаївської, Херсонської областей. Але до кінця XVII ст. її межі не були чітко окреслені і змінювали, залежно від політичних обставин. Столицею запорозької вольності була Січ – своєрідне місто-фортеця. Кількість козаків на Січі змінювалася, залежно від пори року, перебігу військових дій та інших причин, але майже не перевищувала 15–20 тисяч осіб. На землях, контрольованих запорожцями, мешкало до 100 тисяч козаків [10, с. 1241].

Запорозька Січ базувалася на основі звичаєвого неписаного права, які увібрали у собі на той час увесь історичний досвід соціального буття та самоорганізації українського народу. Козацтво спромоглося виробити свій кодекс “козацьких прав і вольностей” – певних неписаних етичних правил, природних прав і правових норм, що визначали його статус у суспільстві і стали зразком наслідування для широких верств українського суспільства. В основі всієї козацької громади традиційно існували такі неписані правила: за звичаєм вони судили злочинців, поділялися на курені й паланки, збиралися у певний час на загальні ради чи наради, не допускали на Січ жінок тощо [2, с. 100].

Основою козацького самоврядування став вічовий устрій у формі воєнної демократії. Ще за родоплемінного ладу в українського народу віче було головним органом публічного управління. При формуванні ранньофеодальної держави періоду Київської Русі та Галицько-Волинського князівства роль віча поступово занепадає. Законодавча, виконавча та судова влада зосереджувалася в руках князя. У польсько-литовській період, у степовій частині Південної України козаки відроджують давньоруські вічові традиції у формі регулярного скликання військових рад як вищого органу публічного управління в Запорозькій Січі, застосовуючи під час вирішення існуючих питань засоби прямої демократії [9, с. 205].

Козацька (військова) рада (Велика військова рада або Коло). Козацька (військова) рада – загальні козацькі збори, основоположний інститут козацької християнської республіки та вищий орган управління в XVI–XVIII ст., який виконував функції своєрідного законодавчого органу, де обговорювали та вирішували питання внутрішньої і зовнішньої політики, адміністративні, судові, військові справи, обирали та скидали гетьманів та козацьку старшину (кошового, суддю, писаря, осавула тощо) [6]. На військових радах вирішувалися найважливіші питання життя Війська Запорозького: про мир, про походи на ворога, про прийняття і відправлення посольства, про покарання важких злочинців, про розподіл господарських угідь, про вибори козацького

уряду та командування – військової старшини тощо. У Козацькій (військовій) раді брали участь усі козаки, незалежно від свого походження та майнового стану. Козаки володіли рівними політичними правами, могли обирати і бути обраними на вищі військові та адміністративні посади. Вони мали можливість брати активну участь в обговоренні важливих питань, які виносилися на козацькі збори, і впливати на прийняття рішень залежно від своїх здібностей, авторитету та особистих заслуг. Рішення на Козацькій раді приймалися більшістю голосів. Після голосування меншість повинна була підкоритися більшості.

Періодичність зібрання козацьких рад чітко корелювалася з козацькою християнською обрядовістю, а тому найважливіші ради козаки приурочували до головних православних свят. Козацькі загальні (військові) ради збиралися регулярно тричі на рік, у визначенні дні року: 1 (14) січня, на 2–3 день після Великодня та 1 (14) жовтня (на свято Покрови, храмового свята Січі). Окрім регулярних козацьких рад, вони могли скликатися в разі потреби будь-коли і у будь-який час, на вимогу козацької старшини чи за ініціативою козаків.

Окрім загальних військових рад, у запорозьких козаків могли скликатися ще ради старшини та ради “до куренів”, які вони зазвичай називали “сходками”. Курінні сходки відбувалися тоді, коли старшина й отаман не бажали скликати Загальну раду. Тоді в курені кошового збиралися курінні отамани, а у нараді брали участь лише вибрані особи. Це відбувалося переважно тоді, коли йшлося про якісь незначні походи, про прикордонні роз’їзди. Старшинська рада скликалися для вирішення таємних і термінових справ, що вимагали суворої таємниці і негайного виконання [15, с. 171]. Окрім цього були ще сходки по паланках, але вони стосувалися цілком незначних питань і відбувалися між жонатими козаками, які жили переважно господарськими інтересами далеко від Січі по слободах і окремих зимівниках [15, с. 171]. А у справах, що стосувалися усього війська, козаки-зимівчаки вирушали в Січ і там брали участь у загальних військових радах.

Обрання старшини. Кошового отамана, вищу посадову особу Запорозької Січі, обирали 1 січня терміном на один рік; того самого дня – першого січня – так само й проходили вибори судді, писаря, осавула й курінних отаманів [2, с. 100]. Проте названі козацькі урядовці могли втратити посаду достроково, якщо вони не справлялися з своїми обов’язками чи порушували установлене звичаєве право. Старшину можна було переобрати також на наступний термін, проте рада могла висловити невдоволення діями кошового отамана і відсторонити його від

влади під час виборів. Після відходу кошового те саме повинні були зробити із солідарності із ним суддя, писар, осавул, навіть коли б до них товариство не мало докорів та претензій [15, с. 166]. Іноді перш, ніж відпустити старшину з площі, товариство вимагало від неї звіту за різні справи і ставило ряд питань. Старшина практично не зловживала своєю владою, якою користувалася лише рік, бо пам'ятала про звіт наприкінці року. Тому діяла не у власних інтересах, а в інтересах усього Війська Запорозького. Коли старшину все ж викривали у якихось злочинах щодо всього війська, її карали за це на смерть. Опісля відходу старої старшини приймалися за обрання нової. Щорічна зміна старшини була, безперечно, проявом гарантій політичної свободи серед запорозьких козаків.

Козацька старшина. Повний штат керівництва Січі – вся його військова адміністрація (кошовий отаман, військовий суддя, військовий писар, військовий осавул та інші) та органи місцевої влади (планкова та курінна старшина) – складав від 49 до 149 осіб [15, с. 172]. Кошу, козацькому уряду в особах кошового отамана та військової старшини, належала виконавча та судова влада, оскільки для Запорозької Січі було характерним переплетення адміністративних і судових повноважень [4, с. 191]. Кіш, керуючись рішеннями Козацької (військової) ради, втілював у життя напрями політики Запорозької Січі, і був їй підзвітний.

Кошовий отаман об'єднував у своїх руках військову, адміністративну, судову та духовну владу, і підпорядкувався лише Козацькій раді, яка його обирала [14, с. 5]. У воєнний час кошовий був головнокомандуючим війська і діяв як диктатор, який міг покарати на смерть будь-якого непокірного козака. У мирний час кошовий отаман був “конституційним володарем” Запорожжя, влада якого була обмежена передусім звичаєвим правом. Він керував усіма сферами козацьких вольностей з їх паланками, селами, зимівниками; виконував роль верховного судді над тими, хто завинив, кримінальні справи яких не знайшли свого вирішення в судах нижчих інстанцій та посадових осіб; також вважався зверхником запорозького духовенства для призначення духовних осіб або їх звільнення [15, с. 173]. Кошовий затверджував усіх обраних радою нижчих від себе урядовців, узаконював розподіл “за лясами”, тобто – за жеребом земель, сінокосів, рибних місць, місць полювання, приймав у Січ нових осіб, відпускав старих козаків із Січі, видавав атестати заслуженим товаришам, надсилав ордери паланковій старшині, вступав у дипломатичні стосунки з сусідніми країнами і представляв Запорозьку Січ у переговорах, отримувал королівські універсали, царські укази, гетьманські ордери, розпоряджався військовою

скарбницею [2, с. 102; 4, с. 191]. На час своєї відсутності на Січі він призначав заступника, що звався намісником отамана або наказним отаманом.

Однак влада кошового отамана була обмежена трьома обставинами: радою, звітом і часовими рамками. Кожен кошовий щороку, 1 січня, на Козацькій раді під час виборів військової старшини повинен був скласти звіт про всі свої дії та вчинки, що стосувалися війська. А коли за звітний період з його боку виявлявся якийсь злочин щодо війська, якесь несправедливе рішення суду, якийсь незаконний вчинок – йому могли навіть винести смертний вирок. Без рішення Загальної ради всього Війська Запорозького кошовий отаман нічого не міг і не смів здійснити. Тому на всіх ордерах і розпорядженнях та листах, що їх розсилалося від імені кошового з Січі, завжди ставили підпис не лише кошового, а й усієї старшини. Отже, кошовий отаман насправді був старшим серед рівних, “батьком” для всіх козаків, маючи більше моральні, ніж дисциплінарні права [15, с. 174].

Військовий суддя був другою після кошового особою Війська Запорозького. Суддя був охоронцем тих давніх звичаїв і порядків, на яких базувався весь устрій козаків. Він був першою правничою інстанцією, куди зверталися курінні отамани з невирішеними справами своїх козаків або інші конфліктуючі сторони [4, с. 194]. У своїх рішеннях він керувався не писаним законом, а переказами, давніми правилами й традиціями, що передавалися в усній формі від покоління до покоління. Тяганина в козацьких судах засуджувалася, тому військовий суддя мав судити винуватих швидко, справедливо і безкомпромісно; він розглядав кримінальні і цивільні справи, і виносив винуватим вирок, але залишав остаточне ухвалення вироку кошовому отаману або Військовій раді [15, с. 177]. Часом військовий суддя міг замінити кошового, називаючись “наказним кошовим отаманом”. Він також виконував обов’язки скарбника і начальника артилерії. Зовнішньою ознакою влади військового судді була велика срібна печатка, яку він мусив мати при собі під час військових зборів чи рад і прикладати до паперів, які були ухвалені всією радою. Суддя, як і кошовий отаман, не мав окремого житла і харчування, а проживав і харчувався разом із козаками свого куреня.

Військовий писар завідував канцелярією і вів січове діловодство та усі письмові справи: надсилав листи, накази, вів рахунки, складав листи до різних правителів і вельмож від імені всього Війська Запорозького; а також отримував усі накази, ордери, листи, що надходили у Січ від різних державних чи приватних осіб на ім’я кошового та всього війська

[15, с. 178]. Військовий писар у козаків завжди був один, але обов'язки його вважали такими важливими, що якби хтось відважився замість нього писати від імені Коша чи приймати писемні справи на його ім'я, то його за це страчували. Значення військового писаря на Січі було великим: багато хто з їх числа впливав на настрої всього війська, тримав у своїх руках усі нитки політики і громадського життя певного періоду [2, с. 104]. При кожному військовому писарі були помічник і кілька осіб його штабу. Хоча канцелярії для писаря не було на Запоріжжі, все оформлювалось у його житлі.

Обов'язки військового осавула: стежив за дисципліною і пристойністю серед козаків у мирний час на Січі, а у воєнний – у таборі; стежив за виконанням судових вироків за рішенням кошового чи всієї ради як у Січі, і у віддалених паланках війська; проводив слідство і здійснював дізнання з приводу різних суперечок чи злочинів серед сімейних козаків; займався заготівлею продовольства для війська на випадок війни, приймав поповнення і, за наказом кошового, розподіляв його відповідно до посади кожного старшини [15, с. 179–180]. Організовував супровід посольських місій, купецьких караванів, промислових ватаг [4, с. 195]. Також він відповідав за прикордонну службу і мав захищати інтереси війська на прикордонних лініях. Осавул у військовому поході організовував розвідку та вибір місця встановлення табору, слідкував за порядком та охороною останнього. Стежив за ходом битв, допомагаючи різним частинам під час бою.

Курінні отамани, козацькі “батьки”, полковники та сотники. Після запорозької військової старшини йшли курінні отамани, часто їх називали просто “отамани”, і їх було 38 – за числом куренів Запорозької Січі. Курінних отаманів обирали щороку на “сходах” (радах) куренів. Курінним обирали людину кмітливу, хоробру, рішучу, часом із колишньої військової старшини, але переважно із простих козаків. Вибори курінного отамана були приватною справою лише конкретного куреня, і це виключало втручання козаків іншого куреня. Курінні отамани насамперед виконували роль інтендантів у Січі, тобто займалися постачанням харчами і дровами власного куреня, вони мали зберігати гроші і майно козаків у курінній скарбниці [2, с. 105]. Вони відали арсеналом зброї, складали письмовий реєстр козаків свого куреня, видаючи останнім за потреби атестати/свідоцтва, наглядали за почерговістю несення служби, могли виконувати поміж козаків свого куреня роль суддів та призначати за потреби тілесні покарання [4, с. 198]. Улюблених курінних отаманів запорозькі козаки часом слухались більше, ніж кошового чи суддю, тому

кошовий отаман у важких і небезпечних ситуаціях часто діяв на все військо через курінних отаманів [15, с. 182]. Отже, курінні отамани були наче посередниками між старшиною і простим товариством, а часом і знаряддями у руках кошового, особливо у тих випадках, коли якась справа вимагала негайного вирішення всього війська.

Після військової старшини й курінних отаманів йшли так звані “батьки”, тобто колишні запорізькі старшини, що залишили ці посади через вік чи хворобу, або передали їх іншим після Військової ради. Досвідченість, прославлена відвага, відчайдушне молодечтво у попередні роки давали їм право бути опорою всього війська, носіями всіх його переказів і суворими виконавцями козацьких звичаїв [15, с. 183]. На радній площі вони займали місце відразу після військової старшини, а під час війни керували окремими загонами. Вони в разі потреби приборкували та охолоджували запал молодих козаків; а також могли піти проти волі своєї старшини і навіть притягати до відповідальності самого пана кошового, коли бачили в чомусь його порушення одвічних порядків громади. “Січові старики” (які часом були характерниками з надзвичайними можливостями духу і тіла) виступали хранителями козацьких звичаїв та старовини, які мали значний моральний авторитет у Війську Запорозькому [4, с. 200].

На території навколо Запорозької Січі знаходилося 5–8 паланок [13, с. 94]. Владно-адміністративні повноваження здійснювалися паланковим полковником та місцевою старшиною (осавулою, писарем, підосавулом та підписарем), які обиралися в Січі терміном від одного до кількох років та підпорядковувалися волі Коша; особи, в разі невдоволення судом паланки, проходили через усю адміністративно-судову вертикаль: паланковий суд – суд відповідного курінного отамана (у віданні якого перебувала та чи інша паланка) – військового судді – суд кошового отамана, аж доки їм не виносили остаточний вирок [4, с. 200–201].

Виступаючи у похід, усе козацтво поділялося на полки по 500 осіб кожний, якими командували виборні полковники. Полки складалися з сотень на чолі з сотниками, кілька сотень утворювали курені, якими командували отамани. Для організації військового походу обирався гетьман, який очолював об’єднане козацьке військо і офіційно називався старшим. Після утворення Гетьманщини, на базі цієї організації формується нова організаційна структура територіально-адміністративного устрою, основою якої були полки та сотні, так званий полково-сотенний устрій.

Отже, Запорозька Січ у конкретно-історичних умовах у XVI–XVII ст. як військово-політичне утворення українського козацтва була досить

розвинутим інститутом локального самоврядування, яке під впливом зовнішніх та внутрішніх обставин виконувало функції державного об'єднання [11, с. 14]. Фактично Запорозька Січ повстала як своєрідне державне утворення з демократичними законами, спільною територією, мовою, релігією, армією, судом тощо. В Запорізькій Січі існувала власна символіка – клейноди, до яких належать: корогва (прапор), бунчук (довге древко, на кінці якого насаджували мідну або позолочену кулю, з якої звисав жмут волосся подібно до кінського хвоста), печатка, герб із зображенням козака з шаблею, литаври, пірнач та каламар. Ознакою влади старшого (гетьмана) була булава. Державне утворення козаків мало офіційну назву “Низове Військо Запорозьке”. Формально підвладна Речі Посполитій, Запорозька Січ виступала як цілком самостійна політична одиниця не лише у внутрішній, а й у зовнішній політиці. Визнаючи запорозьке козацтво як значну військову та політичну силу, уряди Австрії, Венеції, Московії, Туреччини, Молдавії, Трансільванії, Швеції, Кримського ханства, Персії та ряду інших країн встановлювали дипломатичні зв'язки з Січчю. Отож Запорозька Січ володіла практично усіма ознаками держави, окрім власної грошової одиниці. Тому не випадково К. Маркс характеризував Запорозьку Січ як християнську козацьку республіку [1, с. 154]. Потрібно зазначити, що до наукового вжитку визначення Січі як “християнської козацької республіки” увів саме М. Костомаров [12, с. 310]. Запорозька Січ базувалася на фундаментальних християнських цінностях. Там панувала висока мораль, оскільки важливою умовою перебування козаків у Січі було дотримання високоморального християнського аскетичного життя та цнотливості (з цієї причини жінкам навіть заборонялося перебувати на Січі), за чим суворо наглядала старшина [4, с. 189]. Тому саме Запорозька Січ стала історичною основою формування в середині XVII ст. Козацької держави Богдана Хмельницького, що стала другою історичною спробою українського народу побудувати власну національну державу.

Висновки і перспективи подальших досліджень. В польсько-литовську добу (XIV–XVII ст.) козацтво було провідною і організуючою силою в боротьбі за національне та соціальне визволення українського народу, його захисту від іноземного поневолення. Козацтво створило унікальну систему самоврядування, за основу якої було взято віче як стихійну форму локальної самоорганізації народних мас. Організація козацького самоврядування дає підстави стверджувати, що на Запорозькій Січі були закладені зародки майбутньої української державності – Гетьманщини. Козацьке самоврядування продовжило та розвинуло

державницьку традицію, успадковану від Київської Русі та Галицько-Волинського князівства, відродивши вічовий устрій у формі регулярного скликання Козацьких (військових) рад як вищого органу публічного управління. Козацька (військова) рада – це загальні козацькі збори, основоположний інститут Запорозької християнської республіки, який виконував функції своєрідного законодавчого органу, де обговорювали та вирішували найважливіші питання внутрішньої і зовнішньої політики, адміністративні, судові, військові справи, де обирали та скидали гетьманів та козацьку старшину. Кошу, козацькому уряду в особах кошового отамана та військової старшини, належала виконавча та судова влада. Кіш, керуючись рішеннями Козацької загальної (військової) ради, втілював у життя напрями політики Запорозької Січі, і був їй підзвітний. Козацький устрій відзначався демократичністю, і був альтернативою деспотизму, кріпацтву, тоталітаризму тогочасних середньовічних держав, які оточували Україну.

Вся система органів публічного управління Запорозької Січі мала змогу повноцінно виконувати і забезпечувати як внутрішні, так і зовнішні функції, властиві державній владі: військово-адміністративні, судові і господарські. Запорозьке козацтво виробило власну державну організацію, яка найповніше відповідала історичному досвіду та національному характеру українців, а також умовам та потребам того часу. Вона мала форму демократичної республіки з найширшою участю в управлінні козацьких мас. Народоправство гарантувало життєвість Козацької держави в екстремальних умовах існування в боротьбі проти іноземного поневолення, яка опинилася в епіцентрі міжцивілізаційного протистояння на межі Заходу та Сходу. Запорозька Січ була християнською козацькою республікою, де глибокий демократизм суспільно-політичного устрою освячувався відповідною ідеологією, що базувалася на православному християнстві.

Козацтво започатковує на українських землях нову суспільно-економічну добу, за основу якої взяті вільна праця, приватна власність, товарно-грошові відносини, де основну роль відіграє вільний господар. Козаки спромоглися виробити свій кодекс “козацьких прав і вольностей” – певних неписаних етичних правил, природних прав і правових норм, який визначав їх статус у суспільстві і став зразком для наслідування для широких верств українського суспільства. Доцільно наголосити, що козацтво започаткувало процеси формування модерної української нації.

Після ліквідації Російською імперією Козацької держави у XVIII ст. історичний досвід державотворення в період Запорозької Січі та Гетьманщини взятий за основу формування окремої української національної ідентичності, відмінної від російської ідентичності. Згодом це стало підставою для проголошення та створення незалежної держави Україна наприкінці XX століття.

Список використаної літератури

1. Архив К. Маркса и Ф. Энгельса. М. : Госполитиздат, 1946. Т. 8. 428 с.
2. Босак О. І., Красівський О. Я. Самоврядування на землях Війська Запорозького у межах Речі Посполитої // Історія державного управління / кол. авт. : за заг. ред. проф. В. С. Загорського, проф. О. Я. Красівського. доц. О. Ю. Мороза. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 99–107.
3. Енциклопедія українознавства: словникова частина / гол. ред. В. Кубійович. Львів : Наукове товариство імені Т. Шевченка у Львові, 1994. Т. 4. С. 1241.
4. Історія державної служби в Україні : у 5 т. Т. 1 / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін.; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. 544 с.
5. Історія українського козацтва: Нариси : у 2 т. Т. 1 / редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) та ін. К. : Вид. дім “Киево-Могилянська академія”, 2006. 800 с.
6. Козацька рада. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B0.
7. Лазарович М. В. Ілюстрована історія України. Тернопіль : Джура, 2007. 407 с.
8. Лазарович М. В. Лазарович Н. А. Історія України. К. : Знання, 2010. 438 с.
9. Мануїлова К. В. Засади децентралізації в публічній владі запорізьких козаків // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68). № 1. С. 205–209.
10. Опорний конспект лекцій з дисципліни “Історія України” для студентів освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр” усіх спеціальностей / уклад. : Мащенко І. Ю., Худoley О.С., Яшан О.О. Черкаси, 2010. URL : <https://studopedia.org/12-94104.html>.
11. Смолій В. А. Про нові підходи до вивчення історії українського козацтва // Український історичний журнал. 1990. № 12. С. 12–15.
12. Українське козацтво // Мала енциклопедія / кер. авт. Кол. Ф. Г. Турченко. К. : Генеза; Запоріжжя: Прем’єр, 2006. 523 с.
13. Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. 292 с.
14. Щербак В. О. Запорізька Січ як фактор консолідації українського козацтва до середини XVII ст. // Український історичний журнал. № 5. С. 66–71.
15. Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків : у 3-х т. Т. 1. К. : Наукова думка, 1990. 596 с.

Pasichnyk Vasyl Mykolayovych

Associate Professor, Doctor of Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Policy and Governance of the Institute of Public Administration of Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-2447-2374
e-mail: vasyi.m.pasichnik@lpnu.ua

**COSSACK SELF-GOVERNMENT IN ZAPOROZHYA SICH
AS A COMPONENT OF THE STATE TRADITION OF UKRAINE**

Problem statement. Zaporizhzhya Sich and the Hetmanate became an important link between the early feudal states of Kievan Rus and the Galicia-Volyn principality and modern state-building processes in Ukraine. Therefore, it is especially important to study the experience of Cossack self-government in the formation of Ukrainian statehood as a component of the state tradition of Ukraine.

Recent research analysis. Cossack self-government was studied by M. Kostomarov, V. Antonovych, M. Hrushevsky, D. Yavornytsky, V. Smoliy, V. Shcherbak, V. Stepankov, M. Lazarovych, N. Atamanova, D. Beresta, A. Gurbyk, D. Nalyvayko, O. Bosak, O. Krasivsky M. Berdy, I. Yerokhin, K. College, K. Manuilova and others, who considered the Zaporozhian Sich and the Hetmanate as the second form of Ukrainian statehood. However, the Cossack self-government in the Zaporozhian Sich XVI–XVII centuries. needs its study in the broader context of the development of state-building traditions of Ukraine and its importance in the processes of Ukrainian state-building and nation-building.

Highlighting previously unresolved parts of the common problem. The problems of the interrelations of the Cossack self-government of the Zaporozhian Sich in the XVI–XVII centuries remain unexplored in domestic science. and the formation of modern Ukrainian statehood and nation-building, in which the Christian Cossack Republic plays a particularly important role.

The purpose of the article is clarifying the content and features of the Cossack self-government of the Zaporozhian Sich in the context of continuing the state-building traditions of Ukraine in the Polish-Lithuanian era and its importance in building a modern independent Ukrainian state.

Statement of basic materials. After the decline of Kyiv as the center of Russia and the Galicia-Volyn principality, and as a result of the Union of Lublin in 1569, all Ukrainian lands became part of the Polish state. The Polish-Lithuanian Commonwealth established severe national, social and religious oppression of the Ukrainian people. During the period of Polish-Lithuanian rule in the Ukrainian lands (XIV–XVII centuries), the Cossacks became the leading national force of Ukraine, which created a unique system of self-government.

Zaporizhzhya Sich became the military and political center of the Cossacks. Cossack (military) council – the General Cossack Assembly, the founding institute of the Cossack Christian Republic and the highest governing body. All major issues of domestic and foreign policy, administrative, judicial, and military affairs were discussed and resolved here. and also a Cossack sergeant was elected (Kosh Ataman, judge, clerk, osavul, etc.). All Cossacks, regardless of their origin and property status, who had equal political rights, took part in the Cossack Council. The Kosh Ataman united military, administrative,

judicial and spiritual authorities in his hands, and was subordinated only to the Cossack Council. The military judge was a legal instance to which chicken atamans with unresolved disputes or conflicting parties among the Cossacks appealed. The military clerk was in charge of the office and kept records and all written records in the Sich. The military osavul monitored discipline and law and order among the Cossacks. The atamans of hut managed the huts of the Zaporozhian Sich, and first of all performed the role of quartermasters, supervised the order of service, and could play the role of judges among the Cossacks of their smokehouse. The territory around the Zaporozhian Sich, which was 5–8 palanquins. Power and administrative powers were exercised by the palanquin colonel and the local foreman (osavul, clerk, podosavul and podclerk). Going on a campaign, all the Cossacks were divided into regiments of 500 people. Regiments were commanded by elected colonels. The hetman, who led the united Cossack army, was elected to organize the military campaign. Thus, the Zaporozhian Sich was a well-developed institution of self-government, which served as a state union.

Conclusions. The Cossacks created a unique system of self-government, which was based on the Chamber as a form of local self-organization of the masses. The organization of the Cossack self-government gives grounds to claim that the embryos of the future Ukrainian statehood – the Hetmanate – were laid in the Zaporozhian Sich. Cossack self-government continued and developed the state tradition inherited from Kievan Rus and the Galicia-Volyn principality, reviving the veche system in the form of regular convening of Cossack (military) councils as the highest body of public administration. The Zaporozhian Cossacks developed their own state organization, which took the form of a democratic republic. Democracy guaranteed the vitality of the Cossack state in the extreme conditions of existence in the struggle against foreign enslavement. Zaporizhzhya Sich was a Christian Cossack republic, where the deep democracy of the socio-political system was sanctified by the relevant ideology based on Orthodox Christianity.

The Cossacks began the process of forming a modern Ukrainian nation. After the liquidation of the Cossack state by the Russian Empire in the 18th century, the historical experience of state formation during the Zaporozhian Sich and the Hetmanate was the basis for the formation of a separate Ukrainian national identity different from the Russian identity. This later became the basis for the proclamation and creation of an independent state of Ukraine in the late twentieth century.

Key words: Cossacks, Zaporozhian Sich, self-government, democracy, Christian Democratic Republic, Ukraine.

References

1. Arkhiv K. Marksa i F. Enhel'sa (1946). M. : Hospolizdat, T. 8. 428 p.
2. Bosak, O. I., Krasivs'kyy, O. Ya. (2018). Samovryaduvannya na zemlyakh Viys'ka Zaporoz'koho u mezkhakh Rechi Pospolytoyi. Istoriya derzhavnoho upravlinnya / kol. avt. : za zah. red. prof. V. S. Zahors'koho, prof. O. Ya. Krasivs'koho. dots. O. Yu. Moroza. L'viv : LRIDU NADU. P. 99–107.
3. Kubyovych, V. (1994). Entsyklopediya ukrayinoznavstva: slovnykova chastyna. Naukove tovarystvo imeni T. Shevchenka u L'vovi. T. 4. P. 1241.

4. Arkusha, O. H., Boyko, O. V., Borodin, Ye. I. ta in. (2009) *Istoriya derzhavnoyi sluzhby v Ukraini* : u 5 t. T. 1 / holov. upr. derzh. sluzhby Ukrainy, In-t istoriyi NAN Ukrainy. K. : Nika-Tsentr, 544 p.

5. Smoliy, V. A. (Ed.). (2006) *Istoriya ukrayins'koho kozatstva* : Narysy : u 2 t. T. 1. K. : Vyd. dim "Kyievo-Mohylyans'ka akademiya". 800 p.

6. Kozats'ka rada. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B0.

7. Lazarovych, M. V. (2007). *Ilyustrovana istoriya Ukrainy*. Ternopil' : Dzhura. 407 p.

8. Lazarovych, M. V., Lazarovych, N. A. (2010). *Istoriya Ukrainy*. K. : Znannya. 438 p.

9. Manuilova, K. V. (2018). *Zasady detsentralizatsiyi v publichniy vladi zaporiz'kykh kozakiv*. *Vcheni zapysky Tavriys'koho natsional'noho universytetu imeni V. I. Vernads'koho*. Seriya : Derzhavne upravlinnya. T. 29(68). No. 1. P. 205–209.

10. Mashchenko I. Yu., Khudoley O. S., Yashan O. O. Cherkasy. (2010) *Oporny konspekt lektsiy z dystsypliny "Istoriya Ukrainy" dlya studentiv osvith'okvalifikatsiynoho rivnya "bakalavr" usikh spetsial'nostey*. URL : <https://studopedia.org/12-94104.html>.

11. Smoliy, V. A. (1990). *Pro novi pidkhody do vyvchennya istoriyi ukrayins'koho kozatstva*. *Ukrayins'kyi istorychnyy zhurnal*. No. 12. Pp. 12–15.

12. Turchenko, F. H. (Ed.). (2006). *Ukrayins'ke kozatstvo*. *Mala entsyklopediya*. K. : Heneza ; Zaporizhzhya : Prem'er. 523 p.

13. Usachenko, L. M., Tymtsunyk, V. I. (2013). *Istoriya derzhavnoho upravlinnya v Ukraini* : navch. posib. K. : TOV "NVP "Interservis". 292 p.

14. Shcherbak, V. O. *Zaporiz'ka Sich yak faktor konsolidatsiyi ukrayins'koho kozatstva do seredyny XVII st*. *Ukrayins'kyi istorychnyy zhurnal*. No. 5. P. 66–71.

15. Yavornyts'kyi, D. I. (1990). *Istoriya zaporoz'kykh kozakiv* : u 3-h t. T. 1. K. : Naukova dumka. 596 p.

УДК 94(477.8)“19”

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.01.042>**Панфілова Тетяна Олександрівна**

*доктор історичних наук, доцент,
доцент кафедри державної політики та врядування
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету “Львівська політехніка”*

ORCID: 0000-0002-7924-8716

e-mail: tetiana.o.panfilova@lpnu.ua

**УРОКИ КОНСОЛІДАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНСТВА
ЗАХІДНОЇ УКРАЇНИ ПЕРШОЇ ЧВЕРТІ ХХ СТ.**

Проаналізовано внутрішньо та зовнішньополітичні обставини консолідаційних прагнень українців Західної України першої чверті ХХ ст. Пошук єдиного шляху, об'єднання політичних партій і їх консолідація задля спільної мети у захисті соціально-економічних та національно-політичних прав українців формували по обидва боки Дніпра усвідомлення необхідності соборності, незалежності та єдності у створенні власної держави. Шляхи і засоби політичної боротьби різних партій та організацій вказували на пошук єдиного курсу у подоланні заперечення міжнародними структурами факту наявності молодих паростків української державності. З'ясовано причини її невдач та наслідки для подальшої консолідації національно-патріотичних сил у Західній Україні.

На зламі ХІХ–ХХ ст. політичні партії й організації Східної Галичини чітко окреслили програму своєї діяльності: захист соціально-економічних та національно-політичних прав українців у Австро-Угорській імперії та консолідація українського народу і його інтелектуальних структур для боротьби за відновлення державної незалежності й соборності України.

Залежно від внутрішньополітичної та міжнародної ситуації, програма дій політичних партій удосконалювалася та конкретизувалася. Це час – Першої світової війни та української національно-демократичної революції у Російській та Австро-Угорській імперіях, за умов проголошення Української Народної Республіки й Західно-Української Народної Республіки, під час боротьби проти намагань Польщі анексувати Східну Галичину в 1918–1923 рр.

Після ухвали Ради Послів країн Антанти 14 березня 1923 р. про передачу Східної Галичини до складу польської держави національно-патріотичні сили краю, глибоко аналізуючи причини поразки національно-визвольних змагань, намагалися осмислити реальну ситуацію та визначити подальшу програму дій. Зрозуміло, що різні політичні партії та угруповання по-своєму оцінювали як причини поразки, так і шляхи й засоби виходу з цієї ситуації, пропонуючи своє бачення вирішення українського питання в Галичині та на всіх поневолених іноземними державами землях України.

Ключові слова: Східна Галичина, Західна Україна, анексія, українізація, реальна політика.

Позиція уряду ЗУНР щодо ухвали Ради послів та ситуації, яка склалася після цього, була викладена у зверненні Євгена Петрушевича “До українського народу Галицької землі!”. Президент Української Національної Ради охарактеризував ухвалу Ради послів як віроломний акт, за яким країни Антанти знехтували правом українців Галицької землі на національне самовизначення... Запевнив своїх співвітчизників, що і Українська Національна Рада та екзильний уряд й надалі відстоюватимуть на міжнародній арені право українського народу на державну незалежність і соборність.

Українські політичні партії одностайно засудили ухвалу Ради послів як неправочинний міжнародно-правовий акт, ухвалений всупереч волі населення Східної Галичини та міжнародних договорів щодо вирішення східно-галицької проблеми на демократичних засадах [17].

“Наші втрати є непомірно великі... Нашим зиском є кристалізація єдиної великої української нації зі всіми не заспокоєними змаганнями, а це є запорукою невмирущості української нації і реституції її життєвороздвоєних рамок: власної державности” [5].

За нових обставин ініціатором консолідації національно-патріотичних сил й творцем нової програми дій стала УНТП. Основні засади цієї програми були ґрунтовно окреслені у редакційних статтях її друкованих органів, насамперед у “Громадському Вістнику” та “Ділі” (квітень 1923 р.), тобто після ухвали Ради послів. “Без сумніву, нинішня хвиля незвичайно важка і надзвичайно важна. Не розуміти її ваги було би непростимою помилкою. З нашого боку, недооцінювати наслідки антантівської постанови було би очевидною легкодушністю. Одначе ще більшою легкодушністю було би попадати в зневіру, товкти головою о стіну, шукати нових богів, нових “суверенів” для нашого народу” [6].

Поміркований оптимізм стосовно перспектив успішного розв’язання українського питання базувався на кількох обставинах. По-перше, трудовики, спираючись на історичний досвід Європи, стверджували, що “ні одна постанова світових можновладців не була змістово респектована і вповні здійснена. Версальський трактат, основа повоєнного ладу в Європі... безнастанно хитається в своїх основах, а що ж говорити про інші “договори”” [1]. Отже, передбачався неминучий крах Версальської системи договорів, які не тільки не полагоджували, а навпаки, загострювали міждержавні суперечності, зокрема щодо кордонів та становища національних меншин. “Таким чином, стабілізація відносин і на Сході Європи, і взагалі в Європі пересувається в будучину. Карта

Європи ще не раз буде оратися кордонами і цей момент мусимо мати на увазі у наших змаганнях. І на зустріч сього моменту мусимо приготувати наші сили по сей і по той бік ризької палючої смуги” [2].

По-друге, міжнародне визнання кордонів Польщі за рахунок анексії українських земель, розцінювалось як хвилева перемога, яка загрожувала її державній незалежності. “Коли зважимо, що Польща – мимо всемогучої піддержки Франції – все таки не позбулася й не позбудеться смертельної німецько-російської небезпеки, то будемо мати картину, котра – зовсім природно – не може настроїти на радісну нуту наших противників” [3]. Анексувавши Східну Галичину, Польща, на національному ґрунті, різко загострила внутрішньополітичну ситуацію. “Gazeta Lwowska” визнавала, що “на українських землях дотеперішній стан є ненормальний і становить загрозу подальших труднощів, а навіть компрометації”. Про це писав і колишній прем’єр Польщі Морачевський. “Насильна інкорпорація 3,5 мільйона українців до Польщі в хвили, коли їх національне усвідомлення під впливом війни поступило величезними кроками наперед, мусить викликати протилежність того всього, що вважаємо згідним співжиттям народів” [3].

І хоч ухвала Ради послів була для українців великим ударом, вона водночас “розвалила між нами і північно-західними українськими землями мур “формальностей”, поставила нас під одну міру, у великому нещастю з’єднала сім мільйонів на спільну долю і недолю, на життя і смерть. Але чи може бути в світі сила, яка могла б знівечити семиміліонову армію” [4].

Тому звучав заклик до політичних партій Східної Галичини та Волині, щоб на випадок чергових міжнародних конфліктів за переділ сфер впливу в Європі українці були здатними стати впливовим чинником у вирішенні власної долі. І, насамперед, “на всіх просторах українських земель найти спільну платформу і на цій платформі скоординувати свої цілі” [2]. А трагічний досвід втрати державної незалежності, внаслідок підступної політики держав Антанти, підказував, що “Ніхто инший, тільки ми самі скриваємо в своїм нутрі всі можливості, котрі приведуть нас до повного і всестороннього відродження” [4], що “Шукання виручки ззовні, глипання в сторону когось, що прийде і визволить, є шкідливим самообманом, присиплюванням себе, звільнюванням себе від напруги енергії” [2].

УНТП стверджувала, що український народ, набувши великого досвіду боротьби за державну незалежність і соборність, неминуче

реалізує своє право на національну свободу. Головна умова це згуртування національно-патріотичних сил на всіх поневолених іноземними державами землях України, насамперед у Східній Галичині та Волині. “В першу чергу мусимо перевести уніфікацію західноукраїнських земель, створити єдиний національний фронт і розпочати крок за кроком відбудову нашого життя”[3]. Тодішня міжнародна і внутрішньополітична ситуація прирікала на тривалу боротьбу за національну незалежність, та у зв’язку з цим пошук спільних дій різних політичних партій і організацій Східної Галичини та Волині.

Йшлося про програму захисту економічних, соціальних та національно-політичних прав українців у Польщі для підготовки патріотичних сил реалізувати основне завдання – відновлення державної незалежності і соборності України. Це і була, фактично, програма реальної політики Української Національної Ради, центральною проблемою була справа автономії. На травневому 1923 р. з’їзді УНТП було ухвалено “перейти на позиції реальної політики та висунути гасло територіальної автономії для всіх земель України, котрі увійшли до складу Польщі, для спільних дій, котрі будуть включені у загальну платформу домагань західноукраїнських земель” [7]. Першою проблемою, яку трудовики запропонували обговорити для створення спільної платформи, була справа автономії для Східної Галичини та Волині.

Доцільність гасла територіальної автономії, УНТП аргументувала причинами внутрішнього і міжнародного спрямування. По-перше, стверджувала, що право на автономію українцям належить на основі Версальських договорів, Статуту Союзу Народів про національні меншини і, врешті, на підставі паперової польської конституції. “Не домагатися цих обкромлених прав, не старатися поширити їх, – як йшлося в газеті “Діло”, – значило би зрезигнувати з усіх можливостей легальної боротьби – і аргіогі зводити все життя нації в підпілля. Це було би непростимою легкодушністю, шкідливою з тактичних і педагогічних оглядів” [8].

По-друге, “об’єднання всіх українських земель (що опинилися під владою Польщі – Т. П.) в одно правно-державне ціле, на чолі якого стояв би сойм з законодавчими функціями; з компетенції центральної варшавської влади повинні бути вилучені всі ті справи, які торкаються української нації й території, яку замешкують Українці й передані до остаточного розв’язання соймови західних українських земель...”, що “ця компетенція мусить бути якнайширша, що завданням нашим було би обмежити компетенцію центральної варшавської влади до якнайменшої кількості справ”.

По-третє, визнаючи, що вимоги територіальної автономії всіх українських земель, які опинилися в межах Польщі, “стрітяться з загальним спротивом власть імущих”, що “Ми не оманемо себе надією мирної розв’язки українсько-польського спору в недалекій будуччині... Все ж тактичні і педагогічні огляди кажуть нам кинути клич територіальної автономії” [8].

По-четверте, широка програма конкретних вимог національно-політичного, економічного і культурно-освітнього спрямування, насамперед територіальної автономії, дозволяла національно-патріотичним силам максимально використати легальні засоби для організації і збудження “активності мас на ґрунті боротьби за здобуття при цій владі максимуму національних прав” [8].

По-п’яте, керівництво УНТП переконувало своїх опонентів, зокрема і у власній партії, що максимальне використання легальних методів у крайньому разі “найменше не може нічим пошкодити”. Навпаки, навіть у разі невдачі, досвід легальної боротьби може мати хоч би ту мінімальну користь, що “організовано пересуне наші змагання в іншу площину на всіх українських землях, які опинилися під Польщею. Бо ж зовсім природна річ: чим менші будуть успіхи боротьби в цій площині, тим сильніше центр тяжести змагань націй буде пересуватися в другу площину” [8].

Трудовики заявляли: “Висовування гасла автономії означає не що інше, як ствердження факту необхідності єдиного фронту для всіх українських земель під Польщею й поставлення перед цим єдиним фронтом по цей бік рижської лінії як одного з завдань боротьби – використання всіх легальних можливостей й боротьби за їх поширення... Використання, як одного з засобів боротьби, легальних можливостей є виключене без втягнення в політичну акцію широких народних мас, без піднесення степені їхньої організованості і активності... Отже ця тактика дає такі результати, про які революційним фразеологам й не снилося” [9].

Не було жодних ілюзій щодо реалізації цих вимог, навіть із приходом до влади ендеків, політика яких базувалася на будівництві однонаціональної польської держави [10]. Так з’являлась можливість ширшому загалу зорієнтуватися щодо поточних питань конкретної політичної ситуації. 13 квітня на засіданні Народного комітету В. Охримович виступав за поєднання легальних і нелегальних методів боротьби. “До Риму ведуть різні дороги... Засоби легальної боротьби можуть бути різними: парламентарні і позапарламентарні методи. Не є я в принципі

ворогом нелегальної боротьби. Все ж, головне явна боротьба” [18]. Ця програма була тактичним засобом мобілізації українців у “теперішній перехідній ситуації”, як етап для досягнення кінцевої мети – здобуття державної незалежності і соборності України. “Для нас, важним є не сама реалізація цього гасла, а ті вартости, які ми здобуваємо в процесі боротьби за його реалізацію – вартости, які полягають в поступаючому освідомленні і підготовці мас. Бо ці вартости мають неминуче значення, складаючи ту силу, яка творить право” [11]. Вони демонстрували “лінію принципіальної політики”, яка відкидала “дрібних компромісів і крамарства, шлях угодовства й продажу національних інтересів за миску сочевиці”.

У програмних документах стверджувалась боротьба за широку територіальну автономію Західної України як важливий фактор спільної боротьби за національні права українців.

З метою створення спільного національного фронту, поряд зі справою автономії, було запропоновано (на з’їзді 21 травня у Львові) вирішення інших соціально-економічних та культурно-освітніх проблем, насамперед аграрної та шкільної. На цьому етапі програмні засади реальної політики трудовиків сприймалися неоднозначно як у власному середовищі, так і іншими партіями.

Суть її окреслена концептуальними положеннями. По-перше, під час визвольних змагань український народ перервав тривалий бездержавний період своєї історії, задекларував державність над Дніпром і Дністром і, таким чином, “Соборність і суверенність перестали бути романтичними мріями. Співпраця двох частин народу скріпила національну свідомість і скристалізувала ідеали нації”. По-друге, на хвилях цих здобутків в українстві запанував “безмежний оптимізм”, що “республіка вдержиться”, і тому була послаблена активність, що негативно позначилося на державній незалежності і соборності України. По-третє, коли українська проблема була перенесена на міжнародний форум, “нашою характеристичною рисою був рахунок на чужу поміч і беззастережна віра у цю поміч. Ми очікували її з різних сторін. Рахуватися з чужою поміччю і шукати її треба, але не покладатися на неї цілком, з повною вірою і беззастережно”.

Враховуючи сукупність здобутків та втрат українського народу в період визвольних змагань, В. Охримович виступав за вмале поєднання різних методів боротьби для здобуття кінцевої мети – відновлення державної незалежності і соборності України. “Єдність мусить бути в сильній національній ідеології, спільності мети. Але єдності у методах

боротьби не може бути, так само, як у способах ведення війни на фронті, де є багато найрізномірніших засобів... Треба йти різними шляхами до спільної мети... треба зірвати з поглядом одної тактики для різних груп і партій”.

Визначались цілі і засоби боротьби українців Східної Галичини та Волині, виходячи з тодішніх конкретних історичних обставин. Тому, на думку В. Охримовича, “Треба глядіти, щоби не випускати з рук того, що ми можемо взяти... Тепер, найшовшись під Польщею вкупі з землями Волині, Холмщини, Підляшшя й Полісся, треба йти до повного з’єднання з отими землями”. Дієвим засобом єдності цих земель вважались домагання “повної територіальної одноцілої автономії для всіх українських земель під Польщею...”. В. Охримович підкреслив, що “...це буде гаслом найдалшого етапу до повного з’єднання з цілістю українських земель у власній державі, а одночасно все ж таки ближчою, можливішою для досягнення цілею” [12].

Трудовики не визнали легітимність Ризького мирного договору 18 березня 1921 р. та ухвали Ради Послів 14 березня 1923 р. й заявили, що їх “остаточною метою є самостійна, соборна, незалежна, демократична українська держава на всім просторі українських земель”. Для об’єднання українських земель, що опинилися під владою Польщі – Східної Галичини, Волині, Холмщини, Полісся і Підляшшя в єдину правно-політичну територію, з’їзд висловився за здобуття для цих земель “повної одноцілої територіальної автономії з окремою автономною управою і окремим законодавчим соймом”.

У контексті реалізації цієї програми було визначено ставлення до Польщі як держави, її уряду та польської громадськості, зокрема польських політичних партій. До польського уряду “мусимо ставитися згідно з парламентарним принципом, залежно від його ставлення до нас”. Це був перехідний період, упродовж якого “ми повинні здержатися від всяких безпосередніх відносин з польським урядом”. Переговори могли б розпочатися тільки “З хвилиною знесення безправних виборів (до сейму і сенату 1922 р. – Т. П.) і переведення нових, [коли] будемо мати народних представників з новим мандатом. Вони будуть управлені говорити в імені нашого народу”. Та вже до чергових сеймових виборів трудовики виступали за визнання волинської парламентарної репрезентації “нашим тимчасовим заступництвом... і через неї ми повинні активно намагатися зміцнити нинішнє положення, вносячи проект територіальної автономії українських земель...” та інші соціально-економічні і культурно-освітні домагання.

Що ж до польської громадськості то, на переконання трудовиків, “Не бачимо польських партій політичних із котрими була б можлива яка-небудь кооперація. Та з хвилиною, коли це буде можливе, ми повинні активно вмішатися в польську політику, щоби розбити одноцілий польський фронт, звернений проти нас” [19].

Отже, програма реальної політики УНТП передбачала поетапне вирішення українського питання в Польщі для відновлення державності і соборності України, упродовж тривалої боротьби сконсолідованого українства навколо здійснення його стратегічної мети.

Формування та втілення програми реальної політики відбувалось у складних внутрішньополітичних та міжнародно-правових обставинах. Оскільки після анексії Східної Галичини у Польщі до влади прийшли ендеки, які дотримувалися концепції побудови однонаціональної польської держави за рахунок асиміляції українського населення, свідченням цьому стали так звані кресові закони про школу, освіту, культуру, про органи місцевого самоврядування, а головне, аграрна реформа, суть якої полягала в тому, щоб жоден клаптик польської землі не потрапив в українські руки. Це прирікало безземельне і малоземельне українське селянство на злидні, соціальну й національну неволю, і підривало віру українців, їх культурно-політичних організацій у можливість конструктивної співпраці з державними структурами в процесі реалізації програми реальної політики.

Формування і виконання програми реальної політики значною мірою залежало від соціально-економічної та національно-політичної ситуації у Наддніпрянській, Радянській Україні. Події в Радянській Україні, політика “українізації” мали всезростаючий вплив на настрої широкого загалу, а отже, на політичні партії Західної України.

Українізація та гучна інформація про будівництво хоч і радянської, але все ж таки Української держави, сприяли посиленню орієнтації різних прошарків населення Західної України, насамперед селян та інтелігенції на Схід. З огляду на це, наростало бажання виїхати до Наддніпрянської України для розбудови там господарства, культури, освіти та посилювалася впевненість, що саме за допомогою Совітів вдасться чим скоріше возз’єднати українські землі в єдиній державі. Ці настрої були щирими і зважали на факти. Адже тоді не всі були спроможні критично оцінити реальну ситуацію в Радянській Україні та спрогнозувати подальший хід подій.

Ю. Бачинський вважав, що, “як і ціла російська революція, большевизм переходить фазу етапної зміни”, а “Нова економічна політика

большевиків дає можливість виростати на Україні новому капіталізмові, але вже дійсно українському (“вже виростаючому саме з низин народу”) і його культурі...”. Він відкидав твердження про прагнення “російського большевизму, згідно російської комуністичної партії на шляху до заведення комуністичного всесвітнього ладу”, а тим більше, що “має бути московський національний імперіалізм”, зокрема щодо України, яка “приступила до господарської відбудови поруч російської, білоруської і т. д. республік” [20].

Важко було навіть уявити, що національне відродження у Наддніпрянській Україні завершиться майже повним винищенням інтелектуального потенціалу та геноцидом українського селянства. Радянська карально-репресивна машина замордувала майже всіх галичан, які виїхали в Україну, зокрема чимало визначних діячів ЗУНР, УГА, а також різних українських політичних партій, зокрема і Комуністичної партії Західної України [16]. Це було згодом, а 1923 р. зачарованість широкого загалу Сходом наростала. Незважаючи на ці обставини, керівництво УНТП продовжувало захищати свою програму дій, схвалену травневим з'їздом. Трудовики знаходили найпереконливіші аргументи, щоб підважити позицію критиків та захистити свою лінію поведінки. Головним об'єктом критики опонентів і потребою захисту була спроба автономії та ставлення до подій у Радянській Україні, а отже, реалізація програми реальної політики та ролі у відновленні державної незалежності й соборності українських земель Радянської України.

Опоненти з ліворадикальних партій та українські емігрантські кола, зокрема з УНРівського табору, звинувачували керівництво трудової партії у сподіванні реалізації “панукраїнського ідеалу” на Махна та різних головних і другорядних отаманів, а не на “реальну Україну, тепер існуючу”. Відкидаючи ці закиди вказувалося, що саме ці емігрантські кола давно марили абстракціями. “Власне ніхто інший, тільки вони кооперували в своїм часі “з абстрактною вимріяною Україною, олицетвореною Махном і ріжними головними і другорядними отаманами”; вони й нині мабуть мають на думці ту “Україну”, яка може зродитися в уяві відірваного від реального ґрунту емігранта “Україну”, репрезентовану большевицькими ватажками. Ми не кооперували ані з “головними, ані з другорядними отаманами”, не хочемо й з головними чи другорядними большевицькими ватажками. Україною не є ані Петровський, ані Раковський, ані Фрунзе, ані Затонський, але Україною є ті маси українського народу, про котрі з таким острахом говорив Л. Троцький на VII Всеукраїнському з'їзді Комуністичної партії (“большовиків”

України) – і тому ми перестерігали перед надіями на совітський схід, “бо вони ослаблювали би нашу енергію в нашій боротьбі з польським походом на українські землі”, або се був би рахунок понад головами українських народніх мас по тамтой бік ризької лінії”, а “ставка на теперішніх володарів Великої України була би ставкою на другого ворога українства”.

Наголошувалося, що деякі еміграційні кола та їх послідовники в краю звикли недооцінювати поважні події. “З такою релігійною вірою, якщо мати на увазі їх добру волю і огляд на загальне добро, вони трактують також останнє рішення Ради амбасадорів, як “епізод”, що скоро минеться. Признаємося до гріха. Ми не настроєні до такої віри і тому чужою є нам ставка на другого ворога українства. Без сумніву, під кутом погляду *sub specie aeternitatis* на десятки літ є це епізод, але життя народу не стоїть на одному місці. Не стоїть на одному місці і політичне життя. Негація і пасивність, яка була нам прикметною протягом останніх чотирьох літ була би убійчою в дальших хоч би чотирьох роках. Рахуючись із фактами, а не емігрантськими устроєннями, ми мусимо підготувати масу до нових дій з незаплямленими прапорами”.

УНТП відкидала ілюзію ідеалу самостійної України, закликаючи критично оцінювати реальну дійсність і гуртувати й зміцнювати свої сили “до того ступеня, щоб ми перестали бути пілкою в грі будучих подій, але – навпаки – самі могли творити ті події і надавати їм бажаний напрям. І тому нашим кличем мусить бути клич власних сил, а нашою вірою – не політична абстрактна релігія, але вибухова сила націоналізму, всесильний фактор, що його з острахом стверджує такий матеріаліст як Лев Троцький”. Вона стверджувала, що до “існуючої України, конкретизуючи думку деяких емігрантських кіл, до совітської влади на Україні ставлення є негативним. Бо не є це влада українського народу, тільки влада над українським народом. Є це здебільшого в теорії влада не українського робітника в Україні, а, в суті річи, влада червоної Москви”. Негативно оцінюючи більшовицьку владу, трудовики заявляли – “ми далекі від того, щоби активно підпирати зовнішні намагання повалити її. Намагання повалити совітську владу на Україні силами ззовні не було б так вимірене проти тієї влади, як проти українського народу і проти його революційних здобутків. Це означувало б одночасно, що замість експлуатації України совітською Росією мало б наступити повне її знищення червоною армією, а далі, мала б наступити інтенсивна і плянова експлуатація та грабіж української землі тими зовнішніми силами” [14].

Відзначимо, що в міру розширення рамок “українізації”, утвердження державності України, ставлення трудовиків до подій у Наддніпрянській Україні постійно коригувалося. Наприкінці 1924 р. газета “Діло” устами Федора Федорціва відзначала, що не можна “ототожнювати справу нашого відношення до комуністичної партії (КП(б)У) зі справою становища дорадянської України як певного державного твору. Бо хоч Радянською Україною управляє тільки одна державна партія (КП(б)У), то все ж таки з ширшої точки погляду не слід її ототожнювати з українською радянською державністю. Зовсім природно, що наше відношення до правлячої партії, як радикальних демократів і націоналістів, є негативне, але становище до української державності, без огляду на те ким піддержуваної, є позитивне” [13].

Щодо ситуації у Наддніпрянській Україні, на початку 1925 р. Д. Левицький у статті “Ще про наше ставлення до Радянської України” визначив окремі аспекти, зазначивши, що “Як демократи ми були, є і будемо противниками всякої диктатури та ніколи не примиримося з напругами большевицького режиму, оснований на диктаторському пануванню одної офіційної партії. Ми твердо переконані, що як книжковий комунізм, так і форма правління радянського устрою є чужими психіці українського народу. Але реєструючи факти, ми не можемо добачувати одні, а нехтувати іншими. І тому ми стверджуємо всім давно відомий і ніким не оспорюваний факт, що на Радянській Україні росте, міцнішає і розвивається українська національна ідея і разом зі зростом цієї ідеї – чужі рамці фіктивної української державності наповнюються рідним змістом справжньої державності. І цей факт є рішачим для нас, як українських націоналістів... Форма влади і люди, які виконують її, це одно, а зав’язок державності, як такий, це щось цілком друге. І переплутувати наше становище до тих двох чинників може лише чужа злоба або – неграмотність”. Ствердивши незаперечний факт, що “Це наше становище до Радянської України є становищем величезної більшості галицько-українського громадянства”, Д. Левицький водночас заявив: “Відкидаючи орієнтацію на Москву, відкидаємо й на Харків, який став символом столиці большевицької влади, столиці, яка йшла й подекуди й нині йде в хвості Москви” [14].

Загалом, трудовики були впевнені, що консолідувавшись, український народ без сторонніх сил звільниться і сам побудує демократичну Україну. Вони засуджували гру в перманентні повстання, закликали до згуртування всіх політичних сил з метою організації всенародного зриву. “Ми свідомі того, – що перед українською нацією простягається

довгий шлях зтяжної боротьби і впертої самоорганізаційної праці під прапором народоправства. Ми свідомі й того, що справа західноукраїнських земель не може і не сміє вийти з круга всеукраїнських інтересів. Дотеперішня ставка нашої офіційної політики: “частина замість цілоти скінчилася повним неуспіхом”. Тому мусимо мати на приміті постійну цілість, орієнтуватися на наш національний центр, на Київ, але не на Харків, бо від долі Києва залежатиме доля Львова, а не від Харкова, в якого інтересі є поділ українських земель” [8].

Ще раз з’ясувавши своє бачення вирішення українського питання загалом та у Західній Україні зокрема, трудовики заявляли: “Наша мета ясна, і не про неї тепер говоримо. А про засоби, які ведуть до неї” [15].

На жаль, позиція українських політичних партій стосовно програми, а особливо засобів та етапів вирішення української проблеми залишалася об’єктом гострих суперечок, що перешкоджало консолідації національно-патріотичних сил та різко послаблювало їх вплив на розв’язання болючих проблем Західної України.

Закордонна група рішуче заперечувала програму реальної політики, засвідчуючи проект створення окремої партії для об’єднання своїх прибічників. Якщо відверте і послідовне неприйняття цієї програми трудовиків Комуністичною партією Західної України та соціал-демократами, які на той час опинилися під впливом комуністів, були цілком закономірним виявом конфронтації двох протилежних ідеологічних напрямків, то поведінка радикальної партії, яка впродовж багатьох років співпрацювала з УНТП у розбудові і захисті ЗУНР, виглядала дещо немотивованою. Різку критику радикалами трудовиків можна пояснити прагненням скористатися ситуацією – орієнтацією широкого загалу на Радянську Україну (зачаровані на Схід) та розчаруванням втратою державної незалежності, що пов’язувалося з діяльністю уряду ЗУНР і УНТП – для відчутного посилення власного впливу на широкий загал за рахунок свого основного конкурента.

Щоб позбавити опонентів аргументів і надалі звинувачувати трудову партію у тому, ніби вона резолюцією про національно-територіальну автономію зреклася “стремління українського народу до його самостійності а навіть як визнання чужого панування”, 21 травня 1923 р. Народний Комітет визнав цю резолюцію недійсною, а замість неї прийняв постанову: “1. Трудова партія в теперішній політичний момент стоїть за об’єднанням усіх українських земель по цей бік ризької лінії, себто Східної Галичини, Лемківщини, Холмщини, Волині, Полісся і Підляшшя для спільної боротьби за найвищі правно-державні права

української нації. 2. Одночасно Трудова партія рішуче протестує проти накинення цим землям так званої воєводської автономії” [21].

Ця ухвала припинила розкол у партії та сприяла її консолідації і згуртуванню всіх національно-патріотичних сил. Уже 6 липня 1924 р. керівники УНТП, Українського соціалістичного об’єднання “Селянський союз”, Української партії соціалістів-революціонерів, Української радикальної партії, Української партії національної роботи і Української християнсько-суспільної партії підписали спільну заяву з приводу національної політики уряду ендеків та ситуації на українських землях. У якій відзначалося, що український народ непохитно відстоює своє право на державну незалежність, яке він може реалізувати і мирним шляхом, через плебісцит. Уповноважені представники названих партій виступили проти трактування українців у Польщі як національної меншини польським урядом, бо “український народ творить на цих землях ту етнічну подавляючу більшість, якій єдино прислугує праву суверена на цій території”. Вони кваліфікували намагання польського уряду вирішувати українське питання як справу внутрішньодержавної політики – потоптання прав українського народу на самовизначення. Саме так звучало у так званих “кресових законах” 1924 р., які позбавляли українців їх природних прав у шкільництві, судочинстві та адміністрації [22].

Надалі ці консолідаційні процеси, в яких трудовикам належала провідна роль, посилювалися. Створена у квітні 1925 р. Консолідаційна комісія (І. Голубович, А. Малецький, М. Струтинський, В. Охримович, Д. Левицький і М. Стефанівський – від Народного комітету УНТП та редакції газети “Діло”, а також Д. Палієв, В. Кузьмович і В. Целевич – від партії Національної роботи) підготувала “Тези української національної політики”. Ідеологічні і програмні засади тез – створення єдиної політичної партії на всіх українських землях у складі Польщі “з метою визволення усіх українських земель з-під панування чужинців та створення одної самостійної, соборної, демократичної й здатної для розвитку української держави” [23].

Список використаної літератури

1. Громадський Вістник. 1923. 21 березня.
2. Громадський Вістник. 1923. 27 березня.
3. Громадський Вістник. 1923. 25 березня.
4. Громадський Вістник. 1923. 23 березня.
5. Діло. 1923. 17 травня.

6. Діло.– 1923. 23 березня.
7. Діло. 1923. 26 квітня; Зайцев О. Українська Народно-Трудова партія 1919–1925. Україна модерна. Критика. Ч. 2. Київ–Львів, 2002. С. 80–83.
8. Діло. 1923. 20 травня.
9. Діло. 1923. 12 травня.
10. Діло. 1923. 1 травня.
11. Діло. 1923. 20 червня.
12. Діло. 1923. 24 травня.
13. Діло. 1924. 2 грудня.
14. Діло. 1925. 21 лютого.
15. Діло. 1923. 28 квітня та 20 травня.
16. Рубльов О. С., Черченко Ю. А. Сталінщина й доля західноукраїнської інтелігенції. К., 1994; Сливка Ю. Ю. Сторінки історії КПЗУ... Львів, 1989.
17. ЦДІА України у Львові. Ф. 581. Оп. 1. Спр. 111. Арк. 9–10. Спр. 112. Арк. 1.
18. ЦДІА України у Львові. Ф. 581. Оп. 1. Спр. 111. Арк. 23–24.
19. ЦДІА України у Львові. Ф. 581. Оп. 1. Спр. 135. Арк. 16–18.
20. ЦДІА України у Львові. Ф. 581. Оп. 1. Спр. 98. Арк. 18–24.
21. ЦДІА України у Львові. Ф. 581. Оп. 1. Спр. 111. Арк. 3–4.
22. ЦДІА України у Львові. Ф. 581. Оп. 1. Спр. 107. Арк. 6.
23. ЦДІА України у Львові. Ф. 392. Оп. 1. Спр. 47. Арк. 1–8, 77.

Panfilova Tetiana Oleksandrivna

*Doctor of historical sciences, Associate Professor,
Associate Professor,
Department of Public Policy and Governance
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-7924-8716
e-mail: tetiana.o.panfilova@lpnu.ua*

**LESSONS OF CONSOLIDATION PROCESSES OF UKRAINIAN COMMUNITY
OF WESTERN UKRAINE IN THE FIRST QUARTER OF THE XX CENTURY**

The domestic and foreign policy circumstances of the consolidation aspirations of Ukrainians in Western Ukraine in the first quarter of the twentieth century is analyzed. The search for a common path, unification of political parties and their consolidation for the common goal of protecting the socio-economic and national-political rights of Ukrainians formed on both sides of the Dnipro River awareness of the need for unity, independence and unity in creating their own state. The ways and means of political struggle of various parties and organizations indicated the search for a common course in overcoming the denial by international structures of the existence of young sprouts of Ukrainian statehood. The reasons for its failures and the consequences for further consolidation of national-patriotic forces in Western Ukraine have been clarified.

At the turn of the nineteenth and twentieth century's, political parties and organizations in Eastern Galicia clearly outlined the program of their activities: protection of socio-economic and national-political rights of Ukrainians in the Austro-Hungarian Empire and consolidation of the Ukrainian people and intellectual structures to restore state independence and unity.

Depending on the domestic and international situation, the program of actions of political parties was improved and concretized. This is the time of the First World War and the Ukrainian national-democratic revolution in the Russian and Austro-Hungarian empires, with the proclamation of the Ukrainian People's Republic and the Western Ukrainian People's Republic, during the struggle against Poland's attempts to annex Eastern Galicia in 1918–1923.

After the decision of the Council of Ambassadors of the Entente on March 14, 1923 on the transfer of Eastern Galicia to Poland, the national and patriotic forces of the region, deeply analyzing the reasons for the defeat of national liberation struggles, tried to understand the real situation and determine further action. It is clear that various political parties and groups have assessed the causes of the defeat in their own way, as well as ways and means of overcoming this situation, offering their vision of resolving the Ukrainian issue in Galicia and all Ukrainian lands enslaved by foreign states.

Key words: Eastern Galicia, Western Ukraine, annexation, ukrainization, real politics.

References

1. Hromadskyi Vistnyk. 1923. 21 bereznia.
2. Hromadskyi Vistnyk. 1923. 27 bereznia.
3. Hromadskyi Vistnyk. 1923. 25 bereznia.
4. Hromadskyi Vistnyk. 1923. 23 bereznia.
5. Dilo. 1923. 17 travnia.
6. Dilo. 1923. 23 bereznia.
7. Dilo. 1923. 26 kvitnia; Zaitsev, O. (2002). *Ukrainska Narodno-Trudova partiia 1919–1925. Ukraina moderna. Krytyka Ch. 2. Kyiv–Lviv*, P. 80–83.
8. Dilo. 1923. 20 travnia.
9. Dilo. 1923. 12 travnia.
10. Dilo. 1923. 1 travnia.
11. Dilo. 1923. 20 chervnia.
12. Dilo. 1923. 24 travnia.
13. Dilo. 1924. 2 hrudnia.
14. Dilo. 1925. 21 liutoho.
15. Dilo. 1923. 28 kvitnia ta 20 travnia.
16. Rublov, O. S., Cherchenko, Yu. A. (1994). *Stalinschyna y dolia zakhidno-ukrainskoi intelihentsii*. K., 1994; Slyvka, Yu. Iu. (1989). *Storinky istorii KPZU...* Lviv.
17. TsDIA Ukrainy u Lvovi. F. 581. Op. 1. Spr. 111. Ark. 9–10.; Spr. 112. Ark. 1.
18. TsDIA Ukrainy u Lvovi. F. 581. Op. 1. Spr. 111. Ark. 23–24.
19. TsDIA Ukrainy u Lvovi. F. 581. Op. 1. Spr. 135. Ark. 16–18.
20. TsDIA Ukrainy u Lvovi. F. 581. Op. 1. Spr. 98. Ark. 18–24.
21. TsDIA Ukrainy u Lvovi. F. 581. Op. 1. Spr. 111. Ark. 3–4.
22. TsDIA Ukrainy u Lvovi. F. 581. Op. 1. Spr. 107. Ark. 6.
23. TsDIA Ukrainy u Lvovi. F. 392. Op. 1. Spr. 47. Ark. 1–8, 77.

УДК 335.451:351

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.01.057>

Миронович Галина Анатоліївна

*аспірант Інституту державного управління Національного університету
“Львівська політехніка”, викладач кафедри військової підготовки
Національної академії сухопутних військ імені гетьмана П. Сагайдачного*

ORCID: 0000-0001-6935-2459

e-mail: galatej29@gmail.com

Колосовська Ірина Ігорівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету “Львівська політехніка”*

ORCID: 0000-0003-3238-1875

e-mail: Iryna.I.Kolosovska@lpnu.ua

ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У СИСТЕМІ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ЯК ТИПОВА МОДЕЛЬ КОМУНІКАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто особливості зв'язків із громадськістю у системі стратегічних комунікацій Збройних сил України, визначено їх роль та місце з позиції публічного управління. Проаналізовано основні компоненти функціонування системи стратегічних комунікацій у країнах-членах НАТО. Акцентовано увагу на стандартах та політиці стратегічних комунікацій НАТО. Обґрунтовано основні завдання та напрями стратегічних комунікацій у Збройних силах України у контексті реформування воєнної сфери та забезпечення ефективності курсу з набуття Україною членства у НАТО, зокрема в частині оптимізації координації між суб'єктами стратегічних комунікацій на всіх рівнях управління та взаємодії, синхронізації спільних зусиль в інтересах цілей і завдань ЗСУ, удосконалення нормативно-правової бази щодо імплементації стандартів НАТО у функціонуванні ЗСУ.

Ключові слова: Збройні сили України, стратегічні комунікації, зв'язки з громадськістю, публічне управління.

Постановка проблеми. Основне місце у системі Збройних сил України займають стратегічні комунікації. Керівні документи НАТО (Військова концепція стратегічних комунікацій НАТО (2010 р.); Військова політика НАТО зі стратегічних комунікацій (2016 р.) та інші) є дороговказом для різних шарів управління усєї структури. Ще у 2000 р. термін “стратегічні комунікації” почали масово використовувати у Спо-

лучених Штатах Америки, хоча його поява вважається значно ранішою. В останній редакції Воєнної доктрини України цей термін визначено як “скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв’язків із громадськістю, військових зв’язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави” [4]. Інформаційний простір давно слугує для розвинених країн світу територією, на якій вони шукають нові форми та засоби для досягнення своїх цілей. Специфіка стратегічних комунікацій різниться, залежно від сфери її застосування: діяльність уряду, бізнес-структур чи війська. Втім, хоч засоби реалізації і відрізняються, все ж головна мета залишається сталою – органи державної влади і суспільство мають встановити взаємну довгострокову комунікацію з незмінними взаємозв’язками. Такий спосіб взаємодії є найбільш прогресивною формою дій в сучасному інформаційному суспільстві.

Система стратегічних комунікацій провідних країн світу (таких як Сполучені Штати Америки та Канада) максимально продуктивно та зручно вибудували вимоги до своїх фахівців із питань зв’язків із громадськістю у збройних силах. Такі спеціалісти підрозділів збройних сил на тактичному, оперативному та стратегічному рівнях завжди відповідають усім можливим інформаційним викликам часу та новим обставинам, що ефективно повинно впроваджуватися у вітчизняному війську.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика стратегічних комунікацій є предметом численних досліджень як зарубіжних (К. Ларсон, К. Халлахан, В. Шрамм, Дж. Бернет, С. Моріарті та інші), так і вітчизняних (С. Гуцал, Д. Дубов, О. Кушнір, Г. Саймон, В. Ліпкан, Г. Почепцов та інші) учених.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Попри значний науковий інтерес недостатньо розробленими і такими, що потребують відповідного обґрунтування, залишаються сучасні підходи в управлінському процесі, пов’язані з організацією стратегічних комунікацій, реформуванням у воєнній сфері, координацією між суб’єктами комунікації на всіх рівнях управління та взаємодії, синхронізацією спільних зусиль в інтересах цілей і завдань ЗСУ; ефективністю курсу з набуття Україною членства у НАТО тощо.

Мета статті – обґрунтувати основні завдання та напрями стратегічних комунікацій у Збройних силах України у контексті реформування воєнної сфери та забезпечення ефективності курсу з набуття Україною членства у НАТО.

Виклад основного матеріалу. Стратегічні комунікації у сфері публічного управління направлені на взаємосумісність відносин влади та суспільства. Але, залежно від структури публічного управління, цей напрямок має свою специфіку у наповненні змістом та комунікативних аспектах. Відрізняючись за функціональною складовою та масштабами охоплення, усі структури публічного управління усе ж пов'язані між собою. Структури публічного управління мають кожні свої завдання, тому стратегічні комунікації окремої ланки публічного управління будуть мати свої особливості як у змісті, з огляду на склад і зміст основних елементів комунікаційного процесу, так і в методологічному наповненні, з огляду на принципи та системи реалізації стратегічних комунікацій.

Комунікаційна стратегія – це продукт (як правило, документ), що описує, як комунікації можуть підсилити комплексну стратегію якоїсь інституції. Стратегічні комунікації – це процес, який відбувається через ретельне планування та координацію діяльності задля досягнення довгострокових цілей організації. Ці заходи часто пов'язані з комунікаціями, але це також можуть бути і операційні, логістичні та політичні ініціативи. [6]. На думку експертів, чимало відомств уже покращили свої комунікаційні складові на тактичному та оперативному рівнях, але процес ухвалення стратегічних рішень в організаціях потребує значно більше ресурсів для планування та подальшої інтеграції. Комплексні публічні інформаційні кампанії – один з ефективних механізмів реалізації стратегічних комунікацій. Головне – правильно і доцільно обрати час, цільову аудиторію, потрібний обсяг, і тоді кампанії сприятимуть поведінковим змінам на підтримку національних інтересів. А стратегічні комунікації стануть ініціативним процесом, а не інструментом реагування.

До основних компонентів системи стратегічних комунікацій належать: 1) зв'язки з громадськістю (Public Affairs); 2) публічна дипломатія та військові заходи на підтримку публічної дипломатії (Public Diplomacy and Military Support to Public Diplomacy); 3) зв'язки зі ЗМІ (Press and Media); 4) ходи міжнародного військового співробітництва (International Military Cooperation); 5) цивільно-військове співробітництво (CIMIC); 6) дії в кіберпросторі, включаючи соціальні мережі (Cyber Warfare); 7) залучення ключових лідерів (Key Leader Engagement); 8) внутрішня комунікація (робота з особовим складом/внутрішній PR); 9) інформаційні операції (Information Operations); 10) психологічні операції (PSYOP/Military Information Support Operations – MISO); 11) інформування про ситуацію (Visual Info/Situation Awareness) та документування подій на полі бою (Combat Camera); 12) розвідувальне забезпечення

проведення заходів (Intelligence Support); 13) показ (демонстрація) дій військ (ShowofForce); 14) введення в оману (MILDEC); 15) безпека операцій (Operations Security – OPSEC); 16) фізичний вплив (Physical Attack); 17) протиборство в електромагнітному просторі (EMW) [2].

Підтримання національних інтересів України забезпечується системою стратегічних комунікацій Збройних сил України. З початком інформаційної війни стало зрозуміло, що найважливіша функція тепер – це активна протидія агресивним інформаційним впливам з боку російської федерації. Саме для такої ефективної та злагодженої роботи на усіх рівнях було створено нове Управління стратегічних комунікацій Апарату Головнокомандувача Збройних сил України, на яке покладено створення заходів втілення єдиної інформаційної політики щодо Збройних сил України.

Сучасну управлінську діяльність неможливо уявити без зв'язків із громадськістю. Це невід'ємна складова створення атмосфери злагоджених відносин між громадськістю та організаціями, між партнерами у сферах суспільного життя. Така взаємодія ґрунтується на основі правдивої і повної інформації.

Основними завданнями зв'язків із громадськістю (паблік рілейшнз) є:

1. Забезпечення вироблення науково обґрунтованої інформаційної політики, її стратегії і тактики.

2. Ретельне вивчення цільової аудиторії, партнерів, клієнтів та споживачів.

3. Аналіз конкретних ситуацій при формуванні і здійсненні маркетингової діяльності.

4. Вивчення, аналіз, формування та оцінка громадської думки, настроїв і реакції населення на діяльність та інформацію фірми (організації).

5. Підготовка масиву аналітичних даних для ухвалення рішень.

6. Організація і проведення активних акцій, ПР-компаній, ділових зустрічей, конференцій, виставок, презентацій з використанням засобів масової інформації.

7. Продукування і тиражування інформації при виконанні інформаційної та пропагандистської (рекламної) роботи.

8. Здійснення консалтингу з питань організації та налагодження відносин із громадськістю (цільовою аудиторією).

9. Розробка концептуальних моделей співробітництва та соціального партнерства, програм, акцій і компаній зв'язків із громадськістю.

Зв'язки з громадськістю (далі – ЗГ) бувають пов'язані з масовим впливом, тобто використовувані технології повинні бути застосовані до великої кількості людей. Ще одна особливість зв'язків із громадськістю вказує на близькість понять ЗГ та інформації. Інформація може існувати в різних формах, передаватися по різних каналах, і це вимагає широкого спектра технологій ЗГ. Мета ЗГ – контакт, комунікація на ґрунті спільних цілей. Це діяльність зі встановлення взаєморозуміння і довіри. Навіть, якщо ЗГ є частиною конкуренції і боротьби, вони спрямовані на те, щоб набути прихильників, переконати протилежну сторону, створити ґрунт для компромісу. Але, розробляючи інформаційні операції, потрібно пам'ятати, що будь-яка брехня підриває довіру, тому необхідно оперувати тільки достовірною інформацією [3].

Невпинний розвиток ЗМІ (використання інноваційних технологій, швидкість їхнього реагування, обсяг охоплення аудиторії) розширили коло адресатів для фахівців ЗГ, але водночас змусили їх більш виважено визначати предмет та канал передачі меседжів. Активно використовуючи друковані, усні, графічні матеріали та різні їхні комбінації, фахівці ЗГ не менш ретельно обирають найкращий час, аби необхідна інформація досягла цільової аудиторії.

Основними комунікаційними каналами необхідно вважати радіо, телебачення, газети і журнали, інформаційні агентства.

Стандарти НАТО, досвід та напрацювання Альянсу визначені в Україні як основа для реалізації заходів із розвитку стратегічних комунікацій у воєнній сфері. Зв'язки з громадськістю, публічна дипломатія та військова підтримка публічної дипломатії, внутрішня комунікація, зв'язки зі ЗМІ, інформаційні та психологічні операції, інформування про ситуацію, залучення ключового лідера та інші аспекти – це основні напрямки роботи стратегічних комунікацій у країнах-членах НАТО.

Основою ефективної діяльності НАТО у сфері стратегічних комунікацій є: кризові комунікації та кризовий менеджмент; проекти трасових фондів – механізм залучення коштів для фінансування конкретних програм та заходів.

Згідно з рекомендаціями, описаними у посібнику НАТО зі стратегічних комунікацій від 2015 р., використовують три моделі організації стратегічних комунікацій (далі – СТРАТКОМ). Перша модель передбачає створення підрозділу радників зі СТРАТКОМ у групі спеціальних радників (спеціальні штабні елементи). Цей варіант застосовують у штабах командувань стратегічного та оперативного рівнів, наприклад у структурі союзного командування НАТО з операцій. Таке місцезна-

ходження фахівців зі СТРАТКОМ гарантує ефективний нагляд за їх веденням на стратегічному рівні.

Друга модель передбачає створення посади окремого заступника начальника штабу зі СТРАТКОМ з відповідними підлеглими підрозділами, які опікуються військовими ЗГ, проводять аналіз інформації, що надходить від ЗМІ, взаємодіють зі ЗМІ для поширення власних меседжів (повідомлень), а також спрямовують і координують інформаційні, психологічні операції, операції цивільно-військового співробітництва, завдання впливу на важливих дієвих осіб. Заступник начальника штабу зі СТРАТКОМ також є радником командувача з цих питань. Третя модель надає максимального обсягу повноважень начальнику стратегічних комунікацій, який при цьому займає посаду спеціального заступника командувача. Крім безпосереднього доступу до командувача, він має повну свободу нагляду за всією діяльністю стратегічних комунікацій. У кожній з моделей очільник СТРАТКОМ має безпосередній доступ до командувача. Ураховуючи найважливіше значення стратегічних комунікацій для протидії агресивним інформаційним впливам РФ доцільно значно посилити роль елементів стратегічних комунікацій у структурі командування. Так, на стратегічному рівні (Генеральний штаб Збройних сил України) достатньо задіяти першу модель зі спеціальним підрозділом радника зі стратегічних комунікацій у групі спеціальних радників для створення відповідного нарративу військово-політичного рівня та гарантування того, що стратегія щодо стратегічних комунікацій відображена в плануванні операцій. На оперативному рівні (об'єднаного оперативного штабу, оперативних командувань) доцільно віддати перевагу другій моделі зі створенням посади окремого заступника штабу, який керує ЗГ, інформаційними операціями (далі – ІО), психологічними операціями (далі – ПСО) та цивільно-військовим співробітництвом (далі – ЦВС). Ураховуючи критичну необхідність концентрації, координації та синхронізації всіх зусиль із формування сприятливих для завдань АТО (або наступних операцій) переконань цільових аудиторій, у головному штабі військ (сил) у зоні ведення операцій важливою є ще більша централізація командування стратегічних комунікацій завдяки введенню посади окремого заступника командувача, тобто використання третьої моделі [5].

Глобальне стратегічне середовище зазнало кардинальних змін із часів “холодної війни” та надалі змінюється. Світ, інтегрований в інформаційну мережу, вивів як державних, так і недержавних “гравців” (суб’єктів), здатних використовувати традиційні, нетрадиційні та

гібридні методи, надав їм можливості впливати на наратив у безперервному та глобальному циклі новин. У такому середовищі Альянс потребуватиме адаптації та підвищення швидкості, зв'язаності та результативності зусиль своїх стратегічних комунікацій. Як частина таких змін система прийняття рішень так само, як і сприйняття, ставлення та поведінка груп та окремих індивідуумів зазнає постійного впливу. На відносини у глобальному середовищі також впливають ідеології, які вже існують, або нові, що перебувають у стадії розвитку, із яких походять альтернативні наративи. Вони, своєю чергою, впливають на те, як люди оцінюють законність дій глобальних або регіональних "гравців" заради досягнення ними своїх цілей і реалізації їх стратегій, враховуючи розуміння та підтримку військової політики та операцій НАТО. Інформаційні технології та інформаційні продукти зараз настільки доступні, що кожен може моніторити, отримувати інформацію, висвітлювати та обговорювати діяльність НАТО правдиво чи ні заради висування своєї власної думки, враховуючи викладення неправдивої інформації. Важливим аспектом вищезгаданих змін стало використання гібридних бойових дій, де інформаційна революція використовується ворогуючими сторонами для створення впливу (ефекту) на противника, щоб змінити його поведінку. Майбутні виклики, що постануть перед НАТО, міститимуть як традиційні, так і нетрадиційні загрози, методи ведення гібридних бойових дій та дій впливових недержавних гравців, що прагнуть формувати інформаційне середовище (далі – ІС), впливаючи на суспільне сприйняття, ставлення та поведінку, уповільнюючи або перешкоджаючи політичному прийняттю рішень та підриваючи довіру до Альянсу. Перед НАТО постає важливе завдання моніторити (відслідковувати) та аналізувати повідомлення та наративи для сприяння своєчасному визначенню сукупності показників і застережень, які допоможуть розпізнати, охарактеризувати та послабити загрози, що наростають. У сучасному інформаційному середовищі зв'язане та своєчасне застосування стратегічних комунікацій є надважливим для загального успіху, особливо в протистоянні загрозам, тим більше гібридним. Для досягнення успіху Альянс має стати активнішим та діяти на випередження в інформаційному середовищі, щоб комунікативні спроможності та штабні функції підсилювали одна одну, а обмежені ресурси використовувалися з найбільшою користю. Сутність гібридної війни стирає грані у традиційному визначенні миру та конфлікту, тому стратегічні комунікації мають бути організованими та дієвими як у мирний

час, так і під час конфлікту. Це потребуватиме змін як у політиці, так і в організації того, як Альянс здійснює планування, координацію та комунікаційну діяльність. Процеси мають бути більш інтегрованими, простішими та швидшими заради того, щоб інформаційні та комунікаційні аспекти були в центрі уваги на всіх рівнях політики, планування та виконання, а також були повністю інтегровані з іншими ефектами (впливами), які створюються під час ведення операцій. Інформаційне середовище складається із самої інформації, індивідумів, організацій та систем, які отримують, обробляють і передають інформацію, та пізнавального, віртуального і фізичного простору, у якому це відбувається. Ця політика сприяє змінам у командній структурі НАТО, структурі сил НАТО, а також місіях та операціях НАТО, вимагаючи досягнення успіху в інформаційному середовищі. Це відображає поступову зміну в підході НАТО до комунікації. Стратегічні комунікації “рухаються” від виконання винятково консультативно-координаційної функції до здійснення делегованих командувачем повноважень щодо забезпечення відповідності між діями НАТО та словами, які лунають із боку Альянсу. Для досягнення цієї мети комунікаційні спроможності та штабні функції будуть згруповані, повністю інтегровані з іншими видами діяльності. Їх повноваження будуть чітко визначеними. Вони повинні робити значний внесок для досягнення Альянсом своїх цілей. У такому контексті стратегічні комунікації є не відокремленою функцією, а такою, що забезпечує єдність (зв’язаність у єдине ціле) та ефективність існуючих спроможностей. Така модель найбільш придатна для повного діапазону діяльності Альянсу як у мирний час, так і під час конфлікту в сучасному безпековому середовищі.

Стратегічні комунікації НАТО спрямовані як на глобальне безпекове середовище, яке постійно змінюється, так і на виклики (можливості) в інформаційному середовищі завдяки ретельній координації, синхронізації та взаємодії різних комунікаційних функцій з операціями із застосуванням вогневого ураження та маневру. Таким чином, дії зі стратегічних комунікацій розглядають та інтегрують упродовж всього процесу планування операцій. Отже, стратегічні комунікації визначаються як “скоординоване і належне використання комунікативних можливостей і діяльності Північноатлантичного альянсу – публічної дипломатії (Public Diplomacy), зв’язків з громадськістю (Public Affairs), військових зв’язків із громадськістю (Military Public Affairs), інформаційних (Information Operations) та психологічних операцій (Psychological Operations) для підтримання політики Альянсу, операцій і заходів та для

просування цілей НАТО”. Це треба розуміти у сенсі використання вертикальної і горизонтальної взаємодії між штабами для досягнення узгодженості (уніфікації) меседжів. У штабах стратегічні комунікації мають синхронізувати інформаційні дії під час бойових та інших операцій для забезпечення поширення зрозумілої, достовірної і вчасної інформації відповідно до наративу НАТО.

Кожен рівень цієї піраміди має свої сили і засоби. Політичний та стратегічний рівні забезпечують всеохоплююче керівництво та наратив. Процес на оперативному й тактичному рівні забезпечує додаткове оцінювання та зворотний зв'язок із вищими ешелонами. Вони також мають спроможності для планування та координації інформаційної діяльності. Зрозуміло, що чим далі вгору піраміди іде рух, тим процес стає складнішим, і велика кількість профільних експертів має провести важку аналітичну роботу та оцінити інформаційне середовище для того, щоб підготувати документи для розгляду на найвищому рівні. Невід'ємною частиною цього процесу мають бути “координаційні ради”, які проводять у командуваннях для інтеграції в оперативне планування найважливішої інформації. Коли аналіз і оцінювання інформаційного середовища здійснено, остаточний результат подають на найвищий рівень для розроблення інформаційної стратегії та наративу. Отже, згодом відповідні керівні вказівки досягають і нижчі рівні. Визнаючи необхідність розроблення і вдосконалення комунікації в інформаційному середовищі, стратегічні комунікації будуть важливою складовою зусиль для досягнення політичних і військових цілей Альянсу. Політика стратегічних комунікацій НАТО сприяє такому:

- а) підвищенню злагодженості своїх комунікаційних механізмів як цивільних, так і військових;
- б) поліпшенню якості спілкування з ключовими аудиторіями разом із міжнародними гравцями та організаціями;
- в) оптимальному використанню власних ресурсів;
- г) поліпшенню внутрішніх комунікацій.

Доведено, що використання Інтернету (соціальних мереж) для взаємодії зі “стейкхолдерами” (впливовими особами) під час кризи досить ефективно завдяки швидкості та масштабу інформування, а також можливості безпосереднього спілкування. Соціальні мережі полегшили поширення повідомлень від командування між ключовими аудиторіями та медіа, а також стали платформою для діалогу між зацікавленими та залученими групами людей [5].

Інформація відіграє головну роль у кризовій ситуації. У цьому випадку пресофіцер може зіштовхнутись з неконтрольованим поширенням чуток, розшарованою групою людей, частково обмеженою комунікацією. Є ризик стрімкого збільшення аудиторії від безпосередньо постраждалих від кризи до масштабу родин та широкого загалу, котрі були просто спостерігачами подій.

СТРАТКОМ є складним, багатостороннім феноменом, який концентрується на сприйнятті (perception): як сприймає місцеве населення, міжнародне суспільство, яке сприйняття на “домашньому фронті” і всіма цільовими групами. Колишній держсекретар оборони США Р. Гейтс ще у 2008 р. визнавав: “Ми не зможемо вбити чи захопити нашу дорогу до перемоги”, і згодом продовжував свою думку: “Врешті-решт успіх або поразка все більше залежатиме від формування поведінки інших – друзів та противників і, що найважливіше, від поведінки людей, які є між ними”[1].

Словосполучення “стратегічні комунікації” має глибокий сенс. “Стратегічний” свідчить про те, що ці комунікації ініціюють і обумовлюють на найвищому політичному рівні, ними пронизане все суспільство, всі його прошарки, які також поширюються на міжнародну аудиторію. Вони мають підтримувати досягнення стратегічних завдань, відповідати баченням, цінностям і спроможностям поліпшити власну стратегічну позицію, порівняно з позицією противника. Саме з цього боку їх треба розглядати військовим. “Комунікації” означають не лише діалог, а й спрямовану “згори донизу” інформаційну діяльність. Сучасне поняття “стратегічних комунікацій” на сучасному етапі розвитку суспільних відносин, зокрема і військової справи, підкреслює важливість інтеграції всіх інструментів впливу на групи людей (аудиторії) та на їх поведінку в єдиний комплекс, ставлення до них як до єдиного цілого, поводження як із єдиним цілим. Другим важливим аспектом поняття “стратегічні комунікації” є те, що планування та ведення діяльності зі стратегічних комунікацій має бути повністю інтегрованим до процесу планування операцій на всіх рівнях, починаючи від стратегічного політико-військового до найнижчого військового. Необхідно пам’ятати, що часто події, які відбуваються на тактичному рівні, мають стратегічний ефект (вплив). Ймовірно, саме ці два важливі аспекти спонукали військових теоретиків та практиків до нового погляду на організацію потрібних впливів на визначені аудиторії та породили термін “стратегічна комунікація”. На відміну від інформаційних операцій (та психологічних як їх складової),

які проводяться здебільшого проти противника та публічної дипломатії, що переважно націлена на міжнародну та внутрішню аудиторії, СТРАТКОМ має сформувавши для всіх своїх вищезазначених структур (Ю, ПСО, публічної дипломатії, підтримання контактів із дієвими особами) єдиний стратегічний наратив, що розпадається як матрешка на наративи нижчих рівнів, та єдину систему комунікацій, з її підсистемами, в межах якої узгоджені та пов'язані між собою теми та повідомлення (меседжі) досягають цільових аудиторій, не в останню чергу завдяки особовому складу військ (сил) та його діям, що не розходяться зі словами. Використання спроможностей, які не націлені на застосування зброї, має бути поєднаним однією ціллю, одним планом. Кожна дія на передовій та в тилу створює вплив (ефект) на ту чи іншу аудиторію, несе певний посил (меседж). Створення бажаних ефектів (впливів) має бути добре сплановане, синхронізоване з іншими діями на інших лініях операцій або ефектів. Відповідні плани мають розробляти на випадок неочікуваних, але бажаних впливів (ефектів), а також очікуваних та неочікуваних небажаних шкідливих впливів. Саме тому СТРАТКОМ повинні мати завчасно розроблені алгоритми і плани висвітлення подій, тлумачення їх результатів і наслідків, брати активну участь у роботі штабних елементів із планування і ведення операцій, забезпечувати роботу медіа-центрів (груп) та речників.

Усвідомлення важливості СТРАТКОМ потребує створення організаційної структури з обов'язковим доступом очільника СТРАТКОМ до вищого командира, а також залучення фахівців СТРАТКОМ на всіх етапах планування і ведення операцій (кампанії). Підготовка професіоналів у сфері СТРАТКОМ є нагальним завданням. Збройні сили України повинні збільшити зусилля для підготовки потрібних професіоналів у сфері СТРАТКОМ, передбачити їх професійне і кар'єрне зростання. Необхідно активно залучати на роботу (службу) за контрактом експертів серед цивільних, встановлювати тісні робочі зв'язки з експертами в інших відомствах сектору безпеки та оборони, особливо у Службі безпеки України і Міністерстві внутрішніх справ України, в умовах гібридної війни та панування антиукраїнських настроїв серед певної частини громадян України.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Вирішуючи управлінські завдання, структури державного управління зважають на свої особливості змістового спрямування та методологічні засоби комуніка-

ційного процесу із застосуванням основних принципів реалізації стратегічних комунікацій. Стратегічний підхід в управлінському процесі, пов'язаний з організацією стратегічних комунікацій, повинен бути присутнім на всіх етапах цього процесу – від прогнозування і планування до реалізації та оцінки ефективності запланованих дій.

Таким чином, ключовими завданнями стратегічних комунікацій у Збройних силах України є: підвищення рівня довіри українського суспільства та міжнародної спільноти до воєнної політики держави, реформ у воєнній сфері та ефективності курсу з набуття Україною членства у НАТО; формування суспільної думки з питань, що стосуються оборони держави, підготовки і застосування ЗСУ; підтримання позитивного іміджу ЗСУ серед населення країни та міжнародної спільноти; покращення координації між суб'єктами комунікації на всіх рівнях управління та взаємодії, синхронізація спільних зусиль в інтересах цілей і завдань ЗСУ; розвиток складових стратегічних комунікацій ЗСУ шляхом створення та удосконалення нормативно-правової бази, оптимізація взаємодії суб'єктів стратегічних комунікацій, запровадження підготовки персоналу, запровадження стандартів НАТО у функціонуванні ЗСУ.

Список використаної літератури

1. ВКП 10-00(49).01. Доктрина зі стратегічних комунікацій. К., 2020.
2. Попова Т. В., Ліпкан В. А. Стратегічні комунікації : словник / за заг. ред. В. А. Ліпкана. К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2016. 416 с.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 р. “Про нову редакцію Воєнної доктрини України” : Указ Президента України № 555/2015 від 15 вересня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 р. “Про Стратегію воєнної безпеки України” : Указ Президента України № 121/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>.
5. Сальнікова О. Ф., Кушнір В. О., Чернобай О. Ю. Розбудова системи стратегічних комунікацій: досвід НАТО // Інвестиції: практика та досвід. 2019 № 21. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/21_2019/15.pdf.
6. Черненко Т. В. Пріоритети державної інформаційної політики в умовах гібридної війни // Стратегічні пріоритети. 2015. № 4 (37). С. 83–90.

Myronovych Halyna Anatoliivna

Postgraduate student of the Institute of Public Administration of the National University "Lviv Polytechnic", lecturer at the Department of Military Training of the National Academy of Land Forces named after Hetman P. Sahaidachny

ORCID: 0000-0001-6935-2459

e-mail: galatej29@gmail.com

Kolosovska Iryna Ihorivna

Candidate of Sciences of Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration and Public Service, Institute of Public Administration of Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0003-3238-1875

e-mail: Iryna.I.Kolosovska@lpnu.ua

**PUBLIC RELATIONS IN THE SYSTEM OF STRATEGIC
COMMUNICATIONS OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE
AS A TYPICAL MODEL OF COMMUNICATION
IN PUBLIC GOVERNMENT**

Problem setting. The article considers the peculiarities of public relations in the system of strategic communications of the Armed Forces of Ukraine, defines their role and place from the standpoint of public administration. The main components of the functioning of the strategic communications system in NATO member countries are analyzed. Emphasis is placed on NATO's strategic communications standards and policies. Strategic communications in the field of public administration are aimed at the interoperability of government and society. But depending on the structure of public administration, this area has its own specifics in terms of content and communicative aspects. Differing in functional composition and scope of coverage, all structures of public administration are still interconnected. The main tasks and directions of strategic communications in the Armed Forces of Ukraine in the context of reforming the military sphere and ensuring the effectiveness of the course of Ukraine's membership in NATO are substantiated. In the system of strategic communications of the world's leading countries, the work with specialists in public relations of the armed forces has been built as efficiently as possible. The article also mentions the system of strategic communications of the leading countries of the world, in particular the United States of America and Canada, which have built the requirements for their public relations specialists in the armed forces as productively and conveniently as possible. Specialists of units of the armed forces at the tactical, operational and strategic levels are described, which always meet all possible information challenges of time and new circumstances, which is extremely relevant for use in the domestic army.

Therefore, aspects of these developments are also considered in the article as an important experience that should be actively implemented in the domestic army.

Key words: Armed Forces of Ukraine, strategic communications, Public Relations, public administration.

References

1. VKP 10-00(49).01. Doktryna zi stratehichnykh komunikatsii. (2020). Kyiv.
2. Popova, T. V., Lipkan, V. A. (Ed.). (2016). Stratehichni komunikatsii: slovnyk. K. : FOP O. S. Lipkan. 416 p.
3. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 02 veresnia 2015 roku "Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy" : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 555/2015 vid 15 veresnia 2015 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>.
4. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 25 bereznia 2021 roku "Pro Stratehiiu voiennoi bezpeky Ukrainy" : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 121/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>.
5. Salnikova, O. F., Kushnir, V. O., Chernobai, O. Yu. (2019). Rozbudova systemy stratehichnykh komunikatsii: dosvid NATO. Investytsii: praktyka ta dosvid. No. 21. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/21_2019/15.pdf.
6. Chernenko, T. V. (2015). Priorityty derzhavnoi informatsiinoi polityky v umovakh hibrydnoi viiny. Stratehichni priorityty. No. 4 (37). P. 83–90.

УДК 351:316. 77

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.01.071>

Войтик Олександра Євгенівна

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та публічної служби
Навчально наукового інституту державного управління
Національного університету “Львівська політехніка”*
ORCID: 0000-0002-2070-4932
e-mail: oleksandra.y.voityk@lpnu.ua

Лирик Мар’яна Володимирівна

*аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Навчально наукового інституту державного управління
Національного університету “Львівська політехніка”*
ORCID: 0000-0003-1643-392X
e-mail: maranalilik@gmail.com

МОДЕРНІЗАЦІЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто особливості модернізації комунікативної діяльності органів публічного управління в сучасних умовах. Проаналізовано чинники здійснення комунікативної діяльності органів публічного управління в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід щодо використання інформаційних технологій органами місцевого самоврядування, який можна застосовувати і в українських реаліях. Обґрунтовано напрями вдосконалення взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Ключові слова: комунікативна діяльність, органи публічного управління, модернізація, держава, технології.

Постановка проблеми. Публічне управління за своєю суттю є соціокультурним явищем, тому комунікації у цій сфері є фундаментальними інструментами забезпечення його функціонування. Комунікаційна активність у публічному управлінні транслює певні цінності та значення, відповідно до чого існує можливість впливати як на суспільство загалом, так і на окремих індивідів у ньому.

Соціально-політичні трансформації, які спостерігаються в публічній сфері українського суспільства, передбачають посилення уваги до діяльності органів публічного управління та розвитку комунікативної діяльності як між ними, так і між ними та населенням. Активність органів публічного управління повинна відбуватися на засадах відкри-

тості, прозорості та гласності із застосуванням новітніх форм, методів та підходів до здійснення комунікативної діяльності. Такі виклики потребують переосмислення концепції управління суспільною інформацією та забезпечення надійного зворотного зв'язку з громадськістю, удосконалення комунікативних процесів і процедур у системі публічного управління.

Методологія дослідження. В основі дослідження модернізації комунікативної діяльності органів публічного управління є використання методів індукції та дедукції, аналізу та синтезу, відповідно до чого це питання вивчається, в комплексі, враховуючи цілісність та розрізненість досліджуваної проблематики. Відповідно, складові загального питання міжкультурної комунікації вивчаються як єдине ціле, при цьому окремі його складові оцінюються як розрізнені елементи інтегрованої системи. На основі абстрактно-логічного методу в статті здійснено узагальнення та запропоновано основні напрями розвитку міжкультурної комунікації та модернізації комунікативної діяльності органів публічного управління в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжкультурна комунікація була предметом зацікавлення ще філософів античного світу, таких як Аристотель, Сократ та Платон. У сучасному суспільстві питанням міжкультурної комунікації цікавляться такі дослідники як Бацевич Ф. С. [1], Галицька М. М. [2], Ігнатенко О. В. [6], Кучмій О. П. [10], Манакін В. М. [9], Мальцева К. С. [8], Макаренко Є. А. [10], М'язова І. Ю. [11], Рижков М. М. [10], Тер-Минасова С. Г. [8], Фролова О. М. [10] та інші. Загальні питання діяльності державних службовців вивчають Грицяк Н. [3], Зварич М. [13], Кушнірюк В. [7], Литвинова Л. [3], Маматова Т. [13], Шаров Ю. [13], Щербініна Ю. [13].

У своїх працях науковці вивчають моделі поведінки окремих людей під впливом тих чи інших соціокультурних явищ, зумовлених міжкультурною комунікацією. Висновки цих досліджень дають уявлення про місце та роль міжкультурної комунікації у сучасному світі.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Поряд із значною кількістю публікацій з тематики міжкультурної комунікації необхідно відмітити потребу глибоких досліджень модернізації комунікативної діяльності органів публічного управління в сучасних умовах, оскільки цей аспект є важливим для розбудови державності та переходу на новий комунікативний формат серед населення та органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Органи публічного управління в сучасних умовах покликані виконувати низку завдань відповідно до тих викликів, які існують в теперішньому турбулентному світі. Вони функціонують відповідно до тих умов, які формують новітній суспільний простір. Зокрема, йдеться про такі чинники здійснення комунікативної діяльності органів публічного управління в Україні, як:

- інформаційне перенасичення комунікативного простору публічного управління внаслідок постійного зростання різноманітних даних;
- розширення електронних форм комунікації;
- всезростаюча глобалізація в усіх сферах життя, зокрема і в сфері публічного управління, що зумовлює глобальний розвиток електронних комунікацій;

- розвиток і використання “гібридних” форм комунікацій [11].

Відповідно до зазначених чинників органи публічного управління покликані виконувати такі завдання в комунікативній сфері:

- сприяти налагодженню та розвитку ефективної комунікації з інститутами громадянського суспільства та з громадськістю;
- допомагати реалізовувати максимальну взаємодію органів публічної влади на різних рівнях управління у процесі своєї діяльності;
- налагоджувати результативну професійну комунікацію державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування під час вироблення, реалізації та оцінювання рішень.

Завдяки виконанню визначених завдань органи публічного управління в Україні сприяють активній участі громадян у глобальних процесах створення та використання світових інформаційних ресурсів, що забезпечують належне функціонування публічної сфери, відповідно до чого трансформується комунікативна діяльність зазначених інституцій у напрямі її покращення та уніфікації.

Сучасні реалії диктують нові вимоги до органів публічної влади та виконання ними своїх управлінських функцій в контексті модернізації їх комунікативної діяльності. З цією метою необхідно на регіональному та місцевому рівнях розвивати напрями взаємодії органів публічної влади з громадськістю, які зображені на рис. 1.

Одним із ключових напрямів взаємодії органів публічної влади з громадськістю в контексті модернізації їх комунікативної діяльності є забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, відповідно до чого повинні формуватися новітні засади державної політики в сфері розвитку комунікативної діяльності публічного сектору.



Рис. 1. Напрями взаємодії органів публічної влади з громадськістю в контексті модернізації їх комунікативної діяльності
Джерело: власні узагальнення.

Це передбачає модернізацію функціональних обов'язків та структурної перебудови органів публічної влади, тобто зміну організаційних підходів до їх діяльності. Відповідно до сучасних трансформаційних змін в українському та світовому суспільстві ця модернізація має відбуватися на основі розвитку електронного урядування, тобто переведення низки управлінських процедур у сфері публічного управління в цифровий формат.

Інформаційне забезпечення стратегічних напрямів розвитку держави відповідно до потреби модернізації комунікативної діяльності

органів публічної влади потребує покращення шляхом розвитку автоматизованих, обчислювальних та інформаційно-аналітичних мереж, центрів і систем [4]. Завдяки цьому буде можливість вдосконалити внутрішні комунікації органів публічного управління під час вироблення та реалізації управлінських рішень у поточних і кризових ситуаціях.

Новітні комунікаційні технології при наданні публічних послуг громадянам та установам покликані сприяти підвищенню рівня довіри до органів публічного управління, тому цей напрям є важливим, з огляду на його соціальну спрямованість. Водночас, тут доцільно згадати і економічний розвиток, і підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості Української держави, і формування позитивного бізнес-клімату всередині країни – на все це також матиме позитивний вплив розширення сфери застосування новітніх комунікаційних технологій.

Застосування новітніх комунікаційних технологій у професійній діяльності публічних службовців передбачає безперервний процес покращення інформаційної грамотності, підвищення кваліфікації та використання дистанційних технологій у своїй роботі. Це повинно мотивувати службовців краще виконувати свої професійні обов'язки, а також дасть змогу розширювати комунікативні канали органів публічного управління з громадськістю, що, своєю чергою, матиме важливий соціальний ефект.

Технології “електронної демократії” відіграють важливу роль у підвищенні рівня ефективності комунікації органів публічної влади та населення, оскільки громадяни матимуть змогу оперативно вирішувати свої проблеми шляхом звернень, поданих в електронній формі. Цей формат покликаний покращувати реалізацію громадських ініціатив на практиці.

У цьому ж руслі повинні діяти і навчальні програми для населення, сформовані в електронній формі і покликані уніфікувати принцип користування публічними послугами громадянами. Завдяки цьому як окремі особи, так і населення загалом зможуть стати повноцінними учасниками комунікативної взаємодії з органами публічного управління.

Потрібно наголосити на важливості використання соціальних мереж, які в сучасному світі відіграють особливу роль як специфічний інструмент комунікації. Впровадження цих засобів комунікативної взаємодії покращить взаємодію зацікавлених груп з органами публічного управління, особливо на регіональному та місцевому рівнях [4].

До того ж, необхідно згадати ще й потребу формування спеціальних інтерактивних сервісів, завдяки яким громадяни матимуть змогу вирі-

шувати суспільно значущі справи як місцевого та регіонального, так і загальнодержавного рівня. Це означає, що громадяни зможуть вільно реалізовувати своє право на доступ до публічної інформації.

Зокрема, йдеться про віртуалізацію комунікативної взаємодії органів публічної влади та населення шляхом створення та функціонування спеціальних веб-сайтів. Зарубіжний досвід довів ефективність такої взаємодії, оскільки використання можливостей веб-сайтів дозволяє реалізовувати серед іншого такі завдання на регіональному та місцевому рівнях:

- сприяти доступу до тих інструментів регіонального розвитку, які були оцінені та узагальнені експертами, до картографічних та статистичних даних тощо;
- формувати можливості обмінюватися ідеями щодо регіонального розвитку;
- організувати в дистанційному режимі навчання посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та громадського активу;
- створювати умови для того, щоб громадськість могла повноцінно впливати на здійснення регіональної політики за рахунок обговорення актуальних проблем, участі в опитуваннях та розміщення спеціальних звернень на відповідних сайтах;
- розвивати комунікативний процес між зацікавленими особами в процесі реалізації регіональної політики;
- повідомляти населення про особливості розвитку тих чи інших територій [4].

Цікавим є досвід Польщі щодо використання веб-сайтів органів публічної влади органами місцевого самоврядування, який можна застосовувати і в українських реаліях:

- надання пріоритету ідентифікації територіальних громад як суб'єктів публічної політики, завдяки чому у жителів польських міст формується почуття громадянськості. Таким чином, акцент ставиться на першочерговості використання сайтів міст, на яких також розміщується й інформація про діяльність місцевих органів влади;
- відповідно до виділення польськими органами місцевого самоврядування пріоритетних груп, таких як інвестори (бізнес), туристи та безпосередньо мешканці громади, у структурі веб-сайтів виокремлюються спеціальні тематичні блоки, покликані задовольняти потреби наповнення цих блоків. Таким чином, задовольняються потреби комунікації між зазначеними групами та органами публічної влади в межах

певних територій, формується позитивний імідж населених пунктів та залучаються туристи;

– щодо сайтів окремих міст, то на них є повна інформація про діяльність населених пунктів, що дає можливість громадянам та туристам мати доступ до усіх необхідних даних і підвищує комунікативний ефект від взаємодії органів місцевої влади та населення. Українська практика також має позитивний досвід створення такого роду сайтів, проте польський формат є більш досконалим та повноцінним, тому заслуговує на увагу в плані його запозичення в українському суспільстві;

– доповнюючи попередній пункт, потрібно зазначити, що використання веб-сайту польського міста передбачає використання його як маркетингового інструменту, стимулюючи таким чином міжмуніципальну конкуренцію. Йдеться про назви сайтів як про своєрідні слогани, які покликані заохочувати потенційних відвідувачів зайти на сайт та скористатися його послугами [5].

Таким чином, досвід Польщі щодо застосування інформаційних технологій у формі сайтів дає підстави стверджувати, що використання таких віртуальних інструментів заохочує громадськість здійснювати комунікацію з органами публічної влади. Так, інтеграція створених на місцевому рівні баз даних і послуг на основі спеціалізованих загальнонаціональних порталів, розширення спектру сервісів та інформації, представлених на сайтах, орієнтація на більш широку аудиторію та підхід до веб-сайту як до комплексного маркетингового інструменту має бути актуальним орієнтиром для органів публічної влади України на сучасному етапі її розвитку.

Зокрема, органам публічного управління в Україні у напрямі модернізації комунікативної діяльності необхідно покращити умови свого функціонування за такими основним напрямками:

1) активно застосовувати сучасні комунікаційні технології та системи із залученням широкого кола зацікавлених суб'єктів до публічної інформації;

2) формувати та постійно наповнювати бази даних, призначені для публічного доступу, через мережу Інтернет, якими розпоряджаються органи публічного управління;

3) забезпечувати умови для того, щоб зацікавлені суб'єкти могли отримувати усю необхідну публічну інформацію завдяки її прискореній обробці [3].

Зазначені напрями можуть із часом трансформуватися відповідно до векторів розвитку публічної сфери та тенденцій розвитку комунікативного простору, змін соціально-економічної ситуації в країні, розвитку інформаційних технологій тощо.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, модернізація комунікативної діяльності органів публічного управління у сучасних умовах має техніко-технологічне та соціальне спрямування. Такий формат взаємодії органів публічної влади та населення передбачає вирішення широкого спектру проблем, які існують на сьогодні у цій сфері. Зважаючи на це, взаємодія органів публічної влади з громадськістю повинна відбуватися за такими напрями, як забезпечення реальної відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиток електронного урядування, удосконалення інформаційного забезпечення стратегічних напрямів розвитку держави, використання новітніх комунікаційних технологій під час надання публічних послуг громадянам і організаціям у різних сферах діяльності, мотивування публічних службовців до розширення сфери застосування комунікаційних технологій у своїй професійній діяльності, розширення комунікативних каналів органів публічного управління, використання технологій “електронної демократії”, за умови гармонійного поєднання віртуальної та реальної активності громадян та впровадження навчальних програм для громадян при використанні комунікаційних технологій у публічній сфері.

Необхідно зазначити, що в минулому комунікативна діяльність традиційно була диверсифікованою, тому відповідальність за неї несли різні структурні підрозділи органів публічної влади. Проте, зважаючи на сучасні тенденції глобалізованого світу, потрібно зробити акцент на інтегрованих підходах до комунікативних взаємодій у всіх сферах, зокрема і в сфері публічного управління. На ці інтегративні процеси мають вплив різноманітні чинники організаційного та політичного спрямування, що безпосередньо впливає на прозорість і відкритість діяльності органів публічної влади та на застосування визначених технологій, технік та засобів у процесі їх функціонування. Комплексність та складність даного питання також визначають і позиції органів управління в тому чи іншому комунікативному середовищі, і зовнішнє середовище, яке безпосередньо впливає на їхню діяльність.

Перспективою подальших наукових досліджень у даному напрямку є дослідження закордонного досвіду модернізації комунікативної діяльності органів публічного управління та можливостей його впровадження в українські реалії.

Список використаної літератури

1. Бацевич Ф. С. Основи комунікативної лінгвістики. URL : <https://academia-pr.com.ua/product/123> (дата звернення : 28.05.2022).
2. Галицька М. М. Міжкультурна комунікація та її значення для професійної діяльності майбутніх фахівців. Освітологічний дискурс. 2014. № 2 (6). С. 23–32
3. Грицяк Н. В., Литвинова Л. В. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства : навч. посіб. К. : К.І.С., 2015. 108 с.
4. Дегтярьова І. О. Інтернет-сайти як ефективні інструменти забезпечення регіонального розвитку // Дні інформаційного суспільства – 2013 : мат. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (м. Київ, 20–21 травня 2013 р.). К. : НАДУ, 2013. С. 100.
5. Дрешпак В. Структура веб-сайтів повітових міст Польщі (на прикладі міст Поморського воєводства) // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : мат. III наук.-практ. семін., 30 берез. – 30 квіт. 2015 р. / ред. кол. : В. М. Дрешпак (голов.ред.). Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. URL : http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202015/index.html.
6. Ігнатенко О. В. Формування міжкультурної комунікативної компетенції в процесі навчання ділової англійської мови. URL : <http://confesp.fl.kpi.ua/node/1142> (дата звернення : 29.05.2022).
7. Кушнірюк В. М. Комунікативний етикет державного службовця : навч. посіб. К. : ТОВ “СІК ГРУП УКРАЇНА”, 2013. 184 с.
8. Мальцева К. С. Міжкультурні непорозуміння і проблема міжкультурного перекладу. URL : <http://www.disslib.org/mizhkulturni-neporozuminnja-i-problema-mizhkulturnoho-perekladu.html> (дата звернення : 28.05.2022).
9. Манакін В. М. Мова і міжкультурна комунікація. К. : ЦУЛ, 2012. 288 с.
10. Міжнародна інформація: терміни і коментарі / Є. А. Макаренко, М. М. Рижков, О. П. Кучмій, О. М. Фролова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К. : Центр від. преси, 2014. 479 с.
11. М’язова І. Ю. Міжкультурна комунікація: зміст, сутність та особливості прояву (соціально-філософський аналіз). URL : <http://www.disslib.org/mizhkulturna-komunikatsia-zmist-sutnist-ta-osoblyvosti-projavu.html> (дата звернення : 29.05.2022)
12. Тер-Минасова С. Г. Язык и межкультурная коммуникация. URL : <https://www.twirpx.com/file/245066/> (дата звернення : 29.05.2022).
13. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючої практики / Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної. К. : [Б. в.], 2013. 120 с.

Voytyk Oleksandra Yevhenivna

*Candidate of Sciences in Public Administration, Senior Lecturer
of the Department of Public Administration and Public Service of National University,
Educational and Scientific Institute of Public Administration*
ORCID: 0000-0002-2070-4932
e-mail: oleksandra.y.voytyk@lpnu.ua

Lylyk Mariana Volodymyrivna

*Postgraduate student of the Department of Public Administration and Public Service
of the Lviv Polytechnic National University, Educational
and Scientific Institute of Public Administration*
ORCID: 0000-0003-1643-392X
e-mail: maranalilik@gmail.com

**MODERNIZATION OF COMMUNICATIVE
ACTIVITY OF PUBLIC AGENCIES**

Formulation of the problem. Social and political transformations observed in the public sphere of Ukrainian society involve increasing attention to the activities of public agencies and the development of communicative activities both between them and between them and the population. Public agencies should implement their activities on the basis of openness, transparency and publicity, using the latest forms, methods and approaches to the implementation of communicative activities. Such challenges require reinterpretation of the concept of public information management and provision of reliable public feedback, improvement of communication procedures in the public administration system.

Analysis of recent research and publications. In modern society, the following researchers study intercultural communication: F. S. Batsevych, M. M. Halytska, O. V. Ihnatenko, O. P. Kuchmii, V. M. Manakin, K. S. Maltseva, Y. A. Makarenko, I. Y. Miazova, M. M. Ryzhkov, S. H. Ter-Mynasova, O. M. Frolova and other. In their works, the researchers study the patterns of behavior of individuals under the influence of certain social and cultural phenomena caused by intercultural communication.

Distinguishing previously unsolved parts of the overall problem. Along with a large number of publications on intercultural communication, it is necessary to note the need for in-depth research on modernization of communication activities of public agencies in modern conditions, as this aspect is important for development of statehood and transition to a new communicative format between the population and public agencies.

Presentation of the main material. In modern conditions public agencies are called to perform a number of tasks corresponding to the challenges of the world. They function in accordance with the conditions that form the newest social space.

One of the key areas of interaction between public agencies and the public in the context of modernization of their communication activities is to ensure openness and transparency in line with the latest principles of public policy, according to which the newest foundations of public policy in the field of public communication should be developed.

This involves modernizing the functional responsibilities and restructuring of public agencies, i.e. changing organizational approaches to their activities. In accordance with modern transformational changes in the Ukrainian and world society, this modernization

should take place on the basis of the development of e– government, i.e. translation of a number of procedures in the field of public administration into digital environment.

Information support of strategic directions of the state development in accordance with the need to modernize the communicative activity of public agencies requires improvement through the development of automated computer and information-analytical networks, centers and systems. This will provide an opportunity to improve the internal communications of public agencies in course of development and implementation of administrative decisions in routine and crisis situations.

Modern communication technologies in provision of public services to citizens and institutions are designed to increase the level of trust to public agencies, so this area is important given its social orientation. Along with this, economic development, increasing the competitiveness and investment attractiveness of Ukraine, creation of a positive business climate within the country, are also worth mentioning and have a positive impact on expanding the scope of implementation of the new communication technologies.

Implementation of the newest communication technologies in professional activities of public servants involves a continuous improvement of informational literacy, training and use of information technologies in their work.

E-democracy technologies play an important role in improving the efficiency of communication between public agencies and the public, as citizens will be able to solve their problems quickly, using electronic applications.

Educational programs for the public, formed in electronic form and designed to unify the principle of using public services by citizens, should take the same route.

It is necessary to emphasize the importance of social networks, which in the modern world play a role of a specific communication tool. Introduction of these means of communication will improve the interaction of the stakeholders with public agencies, especially at regional and local levels.

It is worth mentioning the need to form special interactive services, which the citizens would be able to use for solving socially significant issues, at local, regional and national levels.

Conclusions. Modernization of communicative activities of public agencies in modern conditions has technical, technological and social nature. This format of interaction between public agencies and the public involves solving a wide range of problems that currently exist in this area, in particular, overcoming “digital inequality” caused by significant distortion in informational, technical and technological literacy of the population.

Key words: communicative activity, public agencies, modernization, state, technologies.

References

1. Batsevych, F. S. Fundamentals of the communicative linguistics. URL : <https://academia-pc.com.ua/product/123> (in Ukrainian).
2. Galytska, M. M. (2014). Mizkulturna komunikatsiya ta yiyi znachennya dlyaprofesynoyi diyalnosti maybutnih fahivtsiv. Osvitologichnyy dyskurs. No. 2 (6). P. 23–32 (in Ukrainian).

3. Grytsyak, N. V., Lytvynova, L. V. (2015). Derzavne upravlinnya v umovah rozvytku informatsiynogo suspilstva : navch. posibnyk. Kyiv : K.I.S. 108 p. (in Ukrainian).
4. Degtyaryova, I. O. (2013). Internet-sayty yak efektyvni instrument zabezpechennya regionalnogo rozvytku. Dni informatsiynogo suspilstva – 2013 : mat. nauk.-prakt. konf. za miznar. uchastyu. Kyiv : NADU. P. 100. (in Ukrainian).
5. Dreshpak, V. (2015). Struktura veb-saytiv povitovyh mist Polschi (na prykladi mist Pomorskogo voyevodstva). Novitni informatsiyni-komunikatsiyni tehnologiyi v modernizatsiyi publichnogo upravlinnya : zarubiznyy I vitchyznyanyy dosvid : materialy III nauk.-prakt. Seminary/ 30.03–30.04. 2015 r. Dnipropetrovsk : DRIDU NADU. URL : http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202015/index.html (in Ukrainian).
6. Ignatenko, O. V. Formuvannya mizkulturnoyi komunikatyvnoyi skladovoyi v protsesi navchannya dilovoyi angliyskoyi movy. URL : <http://confesp.fl.kpi.ua/node/1142> (in Ukrainian).
7. Kushniryuk, V. M. (2013). Komunikatyvnyy etyket derzavnogo sluzbovtstva: navch. posibnyk. Kyiv : TOV “SIK GRUP UKRAINA”. 184 p. (in Ukrainian).
8. Mal'tseva, K. S. Intercultural misunderstandings and issues of the intercultural translation: URL : <http://www.disslib.org/mizhkulturni-neporozuminnja-i-problema-mizhkulturno-perekladu.html> (in Ukrainian).
9. Manakin, V. M. (2012). Language and Intercultural Communication. Kyiv : TsUL. 288 p. (in Ukrainian).
10. Makarenko, E. A., Ryzkov, M. M., Kuchmiy, O. P., Frolova, O. M. (2014). Miznarodna informatsiya: terminy i komentari / Kyiv. nats. u-t im. T. Shevchenka. Kyiv : Tsentr vilnoyi presy. 479 p. (in Ukrainian).
11. M'yazova, I. Yu. Features interpretation of the term “intercultural communication”. URL : <http://www.disslib.org/mizhkulturna-komunikatsia-zmist-sutnist-ta-osoblyvosti-projavu.html> (in Ukrainian).
12. Ter-Minasova, S. G. Language and the Intercultural Communication. URL : <https://www.twirpx.com/file/245066/> (in Russian).
13. Mamatova, T., Sharov, Yu., Zvarych, M., Scherbiniyoi, Yu. (Ed.). (2013). Uchast gromadskosti u monitoryngu nadannya poslug organamypublichnoyi valdy: normatyvne reguluvannya ta isnuyuchi praktyky. Kyiv : B.V., 120 p. (in Ukrainian).

УДК 340.132.6:351

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.01.083>

Хаварівська Галина Степанівна

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри державної політики та врядування
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету “Львівська політехніка”*

ORCID: 0000-0001-8675-3828

e-mail: halyna.s.khavarivska@lpnu.ua

ПРОБЛЕМА ПРАВОРОЗУМІННЯ У СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Висвітлено різні підходи науковців до трактування поняття “праворозуміння”, його ознак, типів, функцій, об’єкта, суб’єктів та змісту, до якого належить сутність, пізнання, усвідомлення права, наповнення праворозуміння та роль у регулюванні суспільних відносин, характеристики, ознаки та особливості проявів розуміння права. Встановлено, що усвідомлення правової дійсності через призму правових теорій, доктрин і концепцій є важливим та актуальним при визначенні праворозуміння, оскільки від розуміння права залежить його реалізація та застосування на практиці державними службовцями.

Ключові слова: категорія, концепція, людина, право, праворозуміння, публічне управління, правова система, суспільство.

Постановка проблеми. Складні політичні, соціальні та економічні процеси в сучасному суспільстві демонструють потребу пошуку нових підходів до численних невирішених проблем у право- та державотворенні. У вирішенні значної дискусійної юридичної проблеми сучасності, тобто для встановлення суті та змісту права, саме і вводиться правовий термін “праворозуміння” або, інакше кажучи, розуміння й інтерпретації поняття, сутності та значення права. Питання праворозуміння належать до постійних тому, що людина на кожному етапі свого індивідуального, суспільного та професійного розвитку відкриває у праві нові аспекти, нові якості та співвідношення його з іншими явищами та сферами життєдіяльності суспільства. У світі налічується велика кількість наукових течій, ідей і поглядів щодо того, що таке право. Так, проблема праворозуміння стосується і нашої держави, адже воно має не тільки значну пізнавальну і теоретичну цінність та значення, а й практичну, тому що законотворцям вкрай важливо у своїй

правотворчій діяльності враховувати домінування в суспільстві оптимальних типів праворозуміння.

Актуальність дослідження проблеми праворозуміння визначається й сукупністю ідеологічних та соціально-політичних факторів, зокрема нагальною необхідністю осмислення праворозуміння як найважливішого регулятора суспільних відносин, а також потребою критичного переосмислення традиційних концепцій праворозуміння. Тому чітке уявлення про те, що таке право, як воно розуміється та правильно трактується в рамках різних культурно-правових традицій, яких особливостей воно набуває в рамках різних правових систем, має важливе значення для визначення перспектив їх розвитку. Для науки публічного управління питання розуміння права теж має особливе значення, оскільки від ставлення до права, його сприйняття державними службовцями залежатиме їх професійна компетентність та, загалом, ефективність функціонування системи державного управління.

Актуалізація дослідження проблем розуміння права з часів здобуття незалежності України була пов'язана з необхідністю формування нових національних правових систем, заснованих на нових ідеологічних засадах, пов'язаних із відмовою від марксистсько-ленінської думки та радянського праворозуміння. Тому на сьогодні, порівнюючи різні правові системи, можна стверджувати, що в рамках кожної з них формується своє специфічне розуміння права, на яке впливають різні чинники розвитку суспільства (ідеологічні, культурні, історичні, релігійні, соціальні тощо).

Аналіз досліджень. Серед найбільш вагомих праць у сфері дослідження праворозуміння можна виділити роботи М. А. Дамірлі, В. В. Дудченко, А. А. Козловського, М. І. Козюбри, О. В. Зайчука, С. І. Максимова, Ю. М. Оборотова, Н. М. Оніщенко, М. П. Орзіха, П. М. Рабіновича, М. В. Савчина, О. Ф. Скакуна, С. О. Харитонова, К.О. Шелестова та інших, які стали важливим внеском у формування української концепції праворозуміння.

Феноменологічне осягнення права в контексті праворозуміння вивчав І. Коваленко, В. Кравець досліджував види праворозуміння як методології основних філософських проблем; Г. Лук'янова вивчала праворозуміння як категорію доктринальної правосвідомості; П. Плавич здійснив філософсько-правовий аналіз сучасного праворозуміння. Значних внесок у дослідження проблеми праворозуміння зробили В. Бабаніна, В. Бігун (судове праворозуміння в механізмі забезпечення прав людини), О. Васянович (праворозуміння правових звичаїв сучасності), М. Єль-

нікова (сучасні концепції розуміння прав людини), В. Навроцький (праворозуміння в кримінальному праві), О. Тихомиров (компаративний підхід до праворозуміння) [4]. У науці з публічного управління особливої уваги заслуговують праці Полякової О. С. [6], які визначають публічно-управлінські аспекти правової освіти як інструменту належного рівня праворозуміння.

Мета дослідження – з'ясувати основні підходи до поняття та концепцій праворозуміння, встановити його основні характеристики та функції, визначити критерії його типології та проблемні питання формування праворозуміння у практичній діяльності державних службовців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження проблеми праворозуміння на сьогодні залишається актуальним як у теоретичному, так і в практичному аспектах. Теоретичний аспект визначається тим, що від сприйняття, розуміння, правильного тлумачення права залежать і всі інші правові явища – правова культура, правосвідомість, джерела права, правова норма, співвідношення права та закону, система права, правова система. Практичний аспект визначається тим, що сприйняття пересічним громадянином чи державним службовцем, юристом того чи іншого типу праворозуміння робить вирішальний вплив на його світоглядну, методологічну та ціннісну позицію, особливо у сфері законотворчості, правозастосовчої діяльності та управлінської практики.

На сьогодні перед нашою державою постає важливе завдання – виховання громадянина своєї країни, зокрема і правового виховання, основою якого саме і є праворозуміння, формування сучасного правового мислення, правосвідомості, прищеплення, особливо у молоді, таких рис та якостей, як толерантність та миролюбність по відношенню до інших, які їх оточують, незалежно від національної та расової приналежності. Це допоможе людині, громадянину вільно та мирно жити в сучасному багатонаціональному, різноманітному та соціально-політичному українському соціумі. Оскільки праворозуміння стосується всіх громадян, професійних груп, юристів, державних службовців усіх рівнів, то ми розглянемо основні теоретичні підходи до його поняття та змісту.

Залежно від суб'єкта правоутворення, виділяють концепцію природного праворозуміння (представниками якого були Т. Гоббс, Дж. Локк, І. Кант), концепцію нормативістського праворозуміння (І. Бентам, Г. Кельзен, Дж. Ст. Мілль, Дж. Остін та ін.) та концепцію соціологічного праворозуміння (Л. Дюгі, Ф. Гайк, Л. Фуллер, Р. Паунд, Є. Ерліх та ін.) [10].

Така класифікація праворозуміння свідчить про дискусійний тип його розвитку. Спробуємо визначити основні відмінності цих концепцій.

При концепції природного правозуміння саме громадська свідомість є вихідною формою буття права, яке у цьому випадку розуміється як система ідей або понять про загальнообов'язкові правила поведінки людини та громадянина, а не як тексти самого закону. При такому підході пріоритет надається праву, саме право і закон розмежовуються.

У концепції нормативістського праворозуміння вихідною формою буття права є правова норма. Представники цієї концепції схилилися до думки, що право це самі норми, викладені в законах та інших підзаконних нормативних актах; вони ототожнювали закон та право. Водночас нормативістське праворозуміння орієнтує на такі ознаки права, як однозначність правового регулювання, формальна визначеність, точність.

При концепції соціологічного праворозуміння вихідною формою буття права є правовідносини. Тут право визначає порядок суспільних відносин, який відображається у поведінці та діях людей. На відміну від попередньої концепції, де право походить від створення відповідними органами законів, правом визнається його реалізація, функціонування, та дія у вже сформованих і тих, що досі формуються, суспільних відносинах. Прихильники такого підходу ототожнювали самостійні процеси правотворчості та правозастосування.

Оскільки ідея розрізнення позитивного права і природного права на сьогодні постає як одна із основних ідей загальнотеоретичної юриспруденції, підкреслюється, наприклад П. М. Рабіновичем, “неминучість співіснування” відповідного праворозуміння (“природного” і “легістського”) [7]. Тут потрібно зазначити, що природні права людини надаються їй з народження і не можуть бути обмежені ніким та нічим, вони не залежать від держави. Як вважає дослідник, праворозуміння – це відображення в людській свідомості за допомогою права того явища, яке оцінюється як корисне для задоволення потреб існування і розвитку визначеного суб'єкта, або те, як суб'єкт суспільного життя розуміє право. Право функціонує у життєвому просторі, рухається і змінюється разом із плином часу, і, незважаючи на те, що у праві втілюються такі цінності, як ідеали справедливості, свободи, рівності, все ж таки їх зміст із плином часу також зазнає змін, оскільки з'являються нові зв'язки, прояви, грані, виміри, які вимагають поглибленого їх осмислення усіма учасниками управлінських відносин. Змінюється також низка чинників,

які впливають на розуміння права; до них можна зарахувати релігійні, цивілізаційні, моральні, міжнародні, національні чинники. Тому не треба сподіватися на те, що колись у дискусіях про праворозуміння буде поставлена крапка, і ми зможемо досягти єдиної правильної відповіді на те, що таке право як одна з найбільших цінностей.

Не зважаючи на класичні типи праворозуміння, право все ж таки є занадто складним та багатоаспектним феноменом, щоб перебувати в рамках лише одного певного підходу. Тому основним завданням сучасного українського правознавства є пошук шляхів формування нового, інтегрального типу праворозуміння, що виникає на основі взаємодії всіх шкіл і течій в сучасному правознавстві (як західних так і східних).

У науково-теоретичних джерелах проблема визначення розуміння права залишається однією з найбільш дискусійних. Думки вчених зводяться до різних його трактувань: до змісту праворозуміння належить сутність права, його зміст та роль у регулюванні суспільних відносин, його характеристики, ознаки та особливості його проявів. Але більшість дослідників поняття “праворозуміння” розкриває через “поняття” пізнання, яке враховує усвідомлення та осмислення самого права. Відображуючи уявлення людини про правові норми і ставлення до них у соціумі, праворозуміння також зазнає постійних змін. Сам термін “праворозуміння” є одночасно об’єктом, який належить до сфери досліджень філософії права і теорії права.

Як констатує Т. Дудаш, дослідження праворозуміння засновуються на класичній раціоналістичній парадигмі пізнання, згідно з якою право – об’єктивна реальність, що розвивається за закономірностями, які пізнаються людиною за посередництвом певних загальнонаукових логічних процедур і методів. Найбільш перспективною вченій видається загальна теорія розуміння – герменевтика, яка на перший план виводить суб’єктивний, людський чинник, дозволяючи дослідити праворозуміння не ззовні, а зсередини – з позиції людини як творчого, активного суб’єкта [1].

Враховуючи те, що праворозуміння – не лише знання про право, але й ціннісне ставлення до нього, у дослідженнях з цієї проблематики реалізують аксіологічний підхід, який дозволяє розглянути право як цінність, правові цінності, цінності у праві. Як вказує Ю. Шемшученко, філософське вчення про цінності (аксіологія розглядає право як соціальну цінність і благо) покликане реалізувати такі цінності, як існування суспільства і життя людини шляхом визнання й захисту державою таких фундаментальних цінностей, як свобода, рівність, відповідальність, справедливість [11].

Г. Лук'янова також виокремила комплементарно-цілісну концепцію праворозуміння, основою якої є інтеграційний підхід, що, на її думку, здатний подолати полярності типів праворозуміння і консолідувати загальнонаукову методологічну єдність позитивістських, природно-правових та соціологічних пізнавальних моделей [4]. Тут необхідно погодитись з існуванням та змістом цієї концепції.

У сучасних дослідженнях праворозуміння переважно розглядається як категорія доктринальної правосвідомості, водночас переглядається її потенціал для вирішення завдань юридичної теорії та практики. У науці публічного управління ця категорія досліджується в контексті формування правової культури в системі органів виконавчої влади (Кушнір М. О., Хаварівська Г. С. та ін.) та розвитку правової освіти в управлінській сфері (Полякова О. С., Поступна О. В., Степанко О. В. та ін.). Праворозуміння також вивчають, з огляду на значення для правового регулювання, як критерій класифікації правових систем. Процес праворозуміння є важливою і актуальною категорією, оскільки від розуміння права залежить його реалізація та застосування.

На формування праворозуміння важливий вплив має правова освіта усіх верств населення, зокрема і державних службовців, шляхом викладання відповідних курсів та загального правовиховного впливу. Зокрема, Полякова О. С. у своїй докторській дисертації з публічного управління вводить у науковий обіг поняття “публічне управління правовою освітою”, яке розуміється як особливий вид суспільно корисної діяльності, що здійснюється певною сукупністю суб'єктів із метою забезпечення організованості, цілеспрямованості, ефективності функціонування та розвитку комплексної системи правової освіти задля підвищення рівня правової свідомості та правової культури людини і громадянина [6]. На сьогодні актуальним є розроблення концепції правової освіти українського населення (у формі окремого нормативно-правового документу) як системи визначальних поглядів на методологію формування високого рівня правової культури громадян та зменшення проявів правового нігілізму. Система правового виховання в Україні повинна розвиватись як процес сприйняття досвіду попередніх поколінь і постійної та тривалої адаптації його до нових умов. Правова освіта та правове виховання повинні бути ключовими у формуванні правильного розуміння права усіма учасниками суспільних відносин. Правоосвітня робота в нашій державі представляється як окрема специфічна діяльність за участю державних органів виконавчої влади, органів самоврядування на місцях, наукових закладів (зокрема, до 2021 р.

найефективнішу професійну підготовку державних службовців забезпечувала мережа інститутів Національної Академії державного управління при Президентіві України (згодом львівська філія цього інституту була реорганізована у Інститут державного управління НУ “Львівська політехніка”), установ різного підпорядкування, громадських організацій та інших інституцій.

Суб’єктами праворозуміння є люди, громадяни України, які володіють хоча б мінімальними правовими знаннями, юристи, державні службовці, інші професійні групи, які використовують правовий досвід на практиці, вчені-дослідники з питань розуміння права. Об’єктом праворозуміння є правова система конкретної держави.

Багатоманітність у підходах до праворозуміння обумовлює також множинність критеріїв його типології [3, с. 11–12]. Можна виділити такі типи праворозуміння:

- за наявністю особливостей та обсягом надбань інших галузей до підходів праворозуміння – герменевтичний, феноменологічний, синергетичний, антропологічний, психологічний, комунікативний;
- за співвідношенням матеріального та ідеального – матеріалістичний та ідеалістичний типи праворозуміння;
- за суб’єктивним складом – колективістське (теократичні і традиційні правові сім’ї) та індивідуалістське праворозуміння (сім’ї континентального та загального права);
- за ставленням до права різних цивілізацій чи народів – євразійський, європейський, мусульманський або ісламський, індобуддійський, китайсько-конфуціанський, японський типи праворозуміння;
- за розмежуванням права і закону – юридичний і легістський, або позитивістський і непозитивістський типи праворозуміння, про які вже йшлося вище.

У літературі ми можемо ознайомитися й з іншими критеріями щодо типів праворозуміння, однак найосновніші ми перерахували.

Можна також виділити і основні рівні розуміння права, за такою ж аналогією, як рівні правосвідомості, яка відображає ставлення чи то простого пересічного громадянина чи то чиновника до самого права. Залежно від формування та глибини відображення правової дійсності у загальнотеоретичній літературі, традиційно виділяють три рівні правосвідомості: буденний (повсякденний, побутовий), професійний (практичний) і науковий (теоретичний) [3, с. 13–15]. Тому ми можемо виділити такі ж рівні праворозуміння. Однак цей перелік можна доповнити

ще саме філософським рівнем праворозуміння, зважаючи на вище викладений матеріал.

Суттєвий вплив на велику кількість підходів до праворозуміння відіграв активний розвиток різноманітних наук – як природничих і суспільних, так і гуманітарних, де характерною ознакою загальнонаукового розвитку в цих умовах є міжнаукові інтеграційні процеси. Як наслідок, набувають розповсюдження спроби використання здобутків одних галузей наукових знань для дослідження інших, зокрема й традиційних, тому виникають нові наукові напрями на стиках різних наук (часто і міждисциплінарні науки).

В юридичній енциклопедії стверджується, що праворозуміння – це усвідомлення правової дійсності через призму правових теорій, доктрин і концепцій. Праворозуміння є формою пізнання сутності та ролі права в регулюванні суспільних відносин. Воно засноване на науковому обґрунтуванні юридичних явищ, належній правовій культурі та правосвідомості громадян. Провідне місце серед підходів до пізнання права займає гуманістичне розуміння права як соціальної цінності й одного з найважливіших надбань цивілізації [2]. У європейській загальнотеоретичній правовій та управлінській науці не використовується такий термін, як праворозуміння, хоча в її межах досліджується розуміння самого права, тому акцент робиться на саме явище, а не на схему: суб'єкти пізнання – об'єкт пізнання – засоби пізнання – результат пізнання.

Як категорія, якою обов'язково повинен володіти кожен громадянин, державний службовець праворозуміння характеризується низкою ознак [9, с. 205–206]: 1) загальноправове спрямування, що відображає зміст категорії знання про право, особливості його становлення, розвитку та функціонування в суспільстві загалом та в публічному управлінні, зокрема; 2) категоріально-пізнавальне спрямування, що відображає соціальні та наукові результати пізнання загальних закономірностей розвитку і функціонування правової науки загалом; 3) теоретичне спрямування розуміння права, що відображає функціонування категорії у процесі теоретичного пізнання; 4) наукове спрямування, що передбачає логічне та об'єктивно істинне дослідження поняття праворозуміння; 5) інтегральне спрямування праворозуміння, що проявляється в поєднанні результативних та діяльнісних елементів пізнання права.

На думку А. В. Скоробагатова, як будь яка-інша наукова категорія праворозуміння, залежно від своїх ознак, має свої певні функції, а саме: а) гносеологічну; б) методологічну; в) онтологічну; г) евристичну; д) організаторську [9, с. 207–208]. Всі ці функції праворозуміння не

тільки визначають значення цієї категорії для аналізу правової реальності чи управлінської практики, а й дозволяють говорити про її методологічне значення для формування основоположної в суспільстві ідеї права. Та, незважаючи на панівний тип правового мислення, інтерпретація цього образу пов'язана із низкою загальних і локальних закономірностей і представлена безліччю доктрин.

На сьогодні активно розвивається і домінуюче праворозуміння, про яке у своїх працях пише К. О. Шелестов. Дослідник визначає його як розуміння певного змісту права, що складається в суспільстві як найбільш впливове і поширене, на основі його пізнання і сприйняття, а також його оцінки, що зумовлює тип функціонування різних правових систем [10]. Те, як будь-який індивід, простий пересічний громадянин, управлінець будь-якого рівня сприймає та розуміє правові норми, має суб'єктивне спрямування. Згодом, через засоби комунікації, визначаються загальні ідеї, на основі яких складається загальне уявлення і загальне праворозуміння, яке і домінує у певному конкретному суспільстві. Типи праворозуміння які домінують в суспільному житті, формуються залежно від різних культурно-правових традицій і залежать від таких факторів, як релігія, моральні цінності та традиції певної соціальної групи.

Визначальним для нашої держави є те, що її правовий інструментарій реформується в контексті інтеграції України в європейський та міжнародний правовий простір. Інтеграція України в Європейський Союз є пріоритетним напрямком внутрішньої і зовнішньої політики Української держави, особливо з початком російсько-української війни з 24 лютого 2022 р. Цей процес впливає на формування теперішнього праворозуміння і зумовлений іншим відношенням до реальної ролі права для учасників управлінських відносин та у суспільному житті загалом. Між цим процесом і домінуючим праворозумінням існує діалектична взаємодія, адже євроінтеграційні процеси України сприяють новому сприйняттю та ставленню до природного права, яке домінує в суспільстві. Тому такі явища в національній політичній та правовій системі, як правове регулювання свободи слова, демократична виборча система, законний захист права приватної власності, можливість звернення до суду за захистом своїх порушених прав, відшкодування моральної шкоди, які вже стали звичними складовими політичного і правового життя українців, є елементами, які трансформують домінуюче праворозуміння в соціумі. Як ми бачимо, свідченням того є численні факти звернення до Європейського суду з прав людини (European Court of

Human Rights) за захистом своїх суб'єктивних прав і законних інтересів громадян України. Більше того, Європейський суд з прав людини постійно вказує на необхідність еволюційного та динамічнішого тлумачення самого поняття право, оскільки воно динамічне, живе і соціально-культурне явище. Та, незважаючи на те, що право є елементом культури, яке відображає установки та цінності конкретного суспільства, його неможливо пізнати лише науковими засобами. Так, маючи необхідний рівень правових знань, громадянин має змогу реалізовувати свої основні права і може належно захистити їх у разі порушення.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, праворозуміння є науковою категорією, що пов'язується з науковим пізнанням та розумінням права, яке необхідне будь-якій людині, громадянину, учаснику управлінських відносин для захисту приватних чи державницьких інтересів. Розуміння права проявляється у відображенні розумової діяльності людини і спрямоване на пізнання правової дійсності, його оцінювання і ставлення до нього як до соціального явища й фундаментальної цінності сучасного цивілізаційного світу, яка формує правосвідомість усіх учасників суспільних відносин. З'ясовано, що рівень правової освіченості є надто важливим, оскільки, зокрема, визначає цивілізаційний вибір розвитку України.

Встановлено, що на праворозуміння впливає низка чинників – цивілізаційних, міжнародних, національних, особистісних, культурних, релігійних, ідеологічних, ментальних та інших, тому досягти єдиної правильної відповіді на те, що таке право, просто неможливо. Досліджено, що у державно-управлінській практиці теж залишається важливим питання праворозуміння, бо знання права безпосередньо впливає на якість роботи державних службовців усіх рівнів і ця тематика на сьогодні є малодосліджуваною та переважно розглядається в контексті правової освіти та правового виховання, що забезпечується різними інституційними органами. Відтак, проблема праворозуміння в сучасному суспільстві та публічному управлінні залишається актуальною і потребує подальшого наукового розроблення та осмислення.

Список використаної літератури

1. Дудаш Т. Праворозуміння: антропологічна сутність // Антропология права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи) : статті учасників Другого всеукраїнського “круглого столу” (Львів, 1–2 грудня 2006 р.). Львів : Край, 2007. С. 131–144.
2. Дурнов Є. Поняття та види функцій праворозуміння. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/9/28.pdf> (дата звернення : 09.06.2022).

3. Козюбра М. Праворозуміння: плюралізм підходів і єдність поняття. Чи можливо це? URL : <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/17024?show=full> (дата звернення : 04.06.2022).
4. Лук'янова Г. Ю. Комплементарно-цілісна концепція праворозуміння (аспекти загальної теорії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 12.00.01 Львів, 2013. 21 с.
5. Мозоль Н. Сучасні концепції праворозуміння: поняття, характеристика та особливості // *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 444–449.
6. Полякова О. С. Теоретико-методологічні засади становлення та розвитку правової освіти в Україні: публічно-управлінський аспект : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків : Харків регіон. ін-т держ. упр., 2018. 36 с.
7. Рабінович П. Праворозуміння “природне” та “легістське”: неминучість співіснування. URL : http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/elcat/new/detail.php3?doc_id=1256588 (дата звернення : 14.06.2022 р.).
8. Рябовол Л. Праворозуміння як наукова проблема: деякі тенденції сучасного етапу дослідження // *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1 (17). С. 17–22.
9. Скоробогатов А. Праворозуміння: поняття і типологія // *Філософія права і загальна теорія права*. 2015. № 1–2. С. 204–210.
10. Шелестов К. О. Домінуюче праворозуміння у функціонуванні правових систем : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.12. Одеса, 2010. 25 с.
11. Шемшученко Ю. С. Актуальні проблеми філософії права. URL : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/8484> (дата звернення : 14.06. 2022).

Khavarivska Halyna Stepanivna

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Senior Lecturer of Department of Public Policy and Governance
of Public Administration Academic Institute,
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0001-8675-3828
e-mail: halyna.s.khavarivska@lpnu.ua*

THE PROBLEM OF LEGAL UNDERSTANDING IN MODERN SOCIETY: ADMINISTRATIVE ASPECT

Problem setting. The relevance of the problem study of legal understanding shall be determined by a combination of ideological, social and political factors, including the urgent need to comprehend legal understanding as the most important regulator of social relations, as well as the need for a critical rethinking of traditional concepts of legal understanding. Therefore, a clear idea of what law is, how it is understood and correctly interpreted within different cultural and legal traditions, what features it acquires within different legal systems shall be important for determining the development prospects. The issues of legal understanding shall be related to the constant fact as any person at each stage of his/her individual and social development discovers new aspects in law, new qualities, as well as its correlation with other phenomena and spheres of society. Legal understanding has not only significant cognitive and theoretical value and significance, but

practical as well, because it is extremely important for the legislators to take into account the dominance of optimal types of legal understanding in society in their law-making activities.

Recent research and publications analysis. The most significant research in the field of study of legal understanding shall include the works by M. A. Damirli, V. V. Dudchenko, A. A. Kozlovskiy, M. I. Koziubra, O. V. Zaychuk, S. I. Maksymov, Yu. M. Oborotov, N. M. Onishchenko, M. P. Orzikh, P. M. Rabinovych, M. V. Savchyn, O. F. Skakun, S. O. Kharytonov, K. O. Shelestov et. al., as these scholars made an important contribution to the formation of the Ukrainian concept of legal understanding.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Clarification of the main approaches to the notion and concepts of legal understanding, the establishment of its main characteristics and functions, the definition of criteria for its typology and problematic issues of the formation of legal understanding in modern Ukrainian society.

Paper main body. It has been established that, depending on the subject of law formation, the concept of natural, as well as normative, and sociological legal understanding shall be distinguished. Such a distribution shall bear witness to the dialectical nature of law development, which includes abstractly general (natural and legal), as well as specific (positive) aspects. It has been researched that law is still too complex and multifaceted phenomenon to be within the framework of only one specific approach, therefore, the main task of modern Ukrainian legal science and studies shall be to find ways to form a new, integral type of legal understanding, arising from the interaction of all schools and trends in modern legal science (both Western and Eastern).

It has been developed that law is a phenomenon closely related to a specific being, its functions in the depths of life, moves in time, and changes therewith. Despite the fact that such values as the ideals of justice, freedom, equality are embodied in law, their content also undergoes changes over time, as new connections, manifestations, facets, dimensions appear that require their in-depth understanding. A number of factors, namely religious, civilizational, moral, international, national are also developing, changing and influencing legal understanding. It is not worth hoping that someday the discussions on legal understanding will end, and we will be able to receive a single correct answer what the essence of law is.

Author's interpretations of the concept of "legal understanding" are given, in particular, those of P. Rabinovych, T. Dudash, Yu. Shemshuchenko, H. Lukianova. In general, legal understanding shall be defined as a scientific category that reflects not only the process, but also the result of a purposeful mental activity of a person and covers the knowledge of law, its assessment and attitude towards it as a holistic social phenomenon.

Types, levels, peculiarities, functions of legal understanding shall be analysed.

Today, the dominant legal understanding is actively developing, which determines the understanding of a certain content of law that is emerging in society as the most influential and widespread, based on its knowledge and perception, as well as its assessment, which designates the nature of various legal systems functioning. Understanding and perception of legal norms is always subjective, because each individual, faced with the law, sees it in his/her own way, then subsequently general ideas are determined through the means of communication, on the basis of which general idea and general legal understanding, dominating in a certain society, are formed.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Thus, legal understanding shall be a scientific category that is associated with scientific knowledge and understanding of law. It is manifested in the reflection of human mental activity and is aimed at the knowledge of law and legal reality, its assessment and attitude towards it as a social phenomenon and a fundamental value of the modern civilizational world. A number of factors, namely civilizational, international, national and others influence legal understanding. Therefore, it is simply impossible to achieve the only correct answer to what the law is. Consequently, the problem of legal understanding in modern society remains relevant and requires further scientific development and understanding.

Key words: category, concept, person, law, legal understanding, public administration, legal system, society.

References

1. Dudash, T. (2007). Pravorozuminnia: antropolohichna sutnist In *Antropolohiia prava: filosofskiy ta yurydychniy vymiry (stan, problemy, perspektyvy) : statti uchashnykiv Druhoho vseukrainskoho "kruhloho stolu"*. Lviv : Krai. P. 131–144.
2. Durnov, Ye. (2022). Poniattia ta vydy funktsii pravorozuminnia. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/9/28.pdf>.
3. Koziubra, M. (2022). Pravorozuminnia: pliuralizm pidkhodiv i yednis tponiattia. Chymozhlyvotse? URL : <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/17024?show=full>.
4. Lukianova, H. Yu. (2013). *Komplementarno-tsilisna kontseptsiiia pravorozuminnia (aspekty zahalnoi teorii)*. (Candidate's thesis). Lviv.
5. Mozol, N. (2013). *Suchasni kontseptsii pravorozuminnia: poniattia, kharakterystyka ta osoblyvosti*. *Pravova derzhava*. Issue 24. P. 444–449.
6. Poliakova, O. S. (2018). *Teoretyko-metodolohichni zasady stanovlennia ta rozvytku pravovoi osvity v Ukraini: publichno-upravlinskyi aspekt*. (Doctor's Thesis). National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. Kharkiv.
7. Rabinovych, P. (2022). Pravorozuminnia "pryroodne" ta "lehistske": nemynuchist spivisnuvannia. URL : http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/elcat/new/detail.php3?doc_id=1256588.
8. Riabovol, L. (2019). Pravorozuminnia yak naukova problema: deiaki tendentsii suchasnoho etapu doslidzhennia. *Aktualni problemy pravoznavstva*. Issue 1(17). P. 17–22.
9. Skorobohatov, A. (2015). Pravorozuminnia: poniattia i typolohiia. *Filosofiia prava i zahalna teoriia prava*. Issue 1–2. P. 204–210.
10. Shelestov, K. O. (2010). *Dominuiuche pravorozuminnia u funktsionuvanni pravovykh system*. (Candidate's thesis). Odesa.
11. Shemshuchenko, Yu. S. (2022). Aktualni problemy filosofii prava. URL : <http://dspace.nbu.gov.ua/handle/123456789/8484>.

УДК 340.13:323.28(477)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2022.01.096>**Гуньоко Леонід Володимирович***аспірант кафедри публічного управління і публічної служби**Навчально-наукового інституту державного управління**Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID : 0000-0003-1725-937X

e-mail: gunkoleonid3@gmail.com

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРОТЬБИ З НЕЗАКОННИМИ ЗБРОЙНИМИ ФОРМУВАННЯМИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано питання визначення незаконного збройного формування (далі – НЗФ), визначено зміст проблем, які потребують правового вирішення для боротьби з НЗФ. Окреслено систему нормативно-правових актів України та ключових міжнародно-правових актів, пов'язаних із тероризмом, фінансуванням тероризму; наголошено на окремих їх недоліках. Вказано на важливість прийняття міжнародно-правового акту про визнання Російської Федерації (далі – РФ) державою-агресором для притягнення її до правової відповідальності, а також визначення на національному та міжнародному рівні окупаційних адміністрацій РФ у Донецькій та Луганській областях терористичними організаціями.

Ключові слова: тероризм, незаконні збройні формування, НЗФ, національна безпека, фінансування тероризму, окупаційна адміністрація Російської Федерації в окупованих Донецькій та Луганській областях.

Постановка проблеми. Повномасштабна агресія Російської Федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 р., ігнорування РФ системи міжнародного права, залучення до агресивних дій НЗФ окупаційних адміністрацій РФ в окупованих Донецькій та Луганській областях свідчить про величезні загрози національній безпеці України. В сучасних умовах зростає роль ефективності наявних та розробка нових міжнародних і національних правових механізмів боротьби з агресором. Важливою складовою забезпечення національної безпеки є вдосконалення нормативно-правового забезпечення боротьби з регулярними Збройними силами РФ, а також НЗФ.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання, пов'язані із діяльністю НЗФ на Сході України, та нормативним забезпеченням боротьби з ними в своїх працях розглядали окремі науковці. Зокрема, О. Феденко та В. Панасюк у своїх дослідженнях розглядають НЗФ як

інструмент гібридної війни на Сході України. Структуру, комплектацію і розвиток форм і способів ведення бойових дій НЗФ досліджували В. А. Кобко, В. М. Серватюк, М. М. Поліщук. Розслідування злочинів створення та діяльності НЗФ розглядає Р. М. Дударець. Однак із початком повномасштабної агресії РФ проти України із залученням до бойових дій НЗФ правові аспекти боротьби з НЗФ поребують подальшого дослідження та вдосконалення.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вклад вище перелічених дослідників є важливим, але необхідно звернути увагу на необхідність подальших досліджень у вказаній сфері.

Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення проблем визначення на законодавчому рівні Російської Федерації державою-агресором, визнання на законодавчому рівні окупаційної адміністрації Російської Федерації в окупованих Донецькій та Луганській областях, а також НЗФ терористичними організаціями.

Виклад основного матеріалу. Події на Сході України засвідчили про різке зростання загрози тероризму та вимагають протидії діяльності терористичних організацій, а також виявлення та блокування каналів фінансової підтримки такої діяльності.

Загострення проблеми пов'язане з активізацією НЗФ, діяльність яких є терористичною і підтримується та контролюється Російською Федерацією. Виникає необхідність розгляду правових засад боротьби з тероризмом загалом і з НЗФ зокрема.

Згідно з міжнародним гуманітарним правом та відповідно до ст. 4 Женевської Конвенції ООН “Про поводження з військовополоненими” [2], під час не міжнародного (внутрішнього) збройного конфлікту неурядові або опозиційні сили вважаються НЗФ, якщо не виконується хоча б одна з таких умов:

- ними командує особа, яка відповідає за своїх підлеглих;
- вони мають постійний відмітний знак, добре розпізнаваний на відстані;
- вони носять зброю відкрито;
- вони здійснюють свої операції, згідно із законами і звичаями війни.

На визначення поняття НЗФ вплинуло нормативне визначення цього поняття у ст. 260 КК України. Відповідно до приміток ст. 260 “Створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань”:

Примітки. 1. “Під воєнізованими слід розуміти формування, які мають організаційну структуру військового типу, а саме: єдиноначаль-

ність, підпорядкованість та дисципліну, і в яких проводиться військова або стройова чи фізична підготовка” [4].

2. “Під збройними формуваннями слід розуміти воєнізовані групи, які незаконно мають на озброєнні придатну для використання вогнепальну, вибухову чи іншу зброю” [4].

Окремі науковці намагаються дати авторське визначення НЗФ, але, відштовхуючись від нормативного визначення в ст. 260 КК України, наприклад, М. І. Хавронюк визначає НЗФ як групу із трьох і більше осіб, яка характеризується дисципліною, здійснює бойову, а також стройову або фізичну підготовку, незаконно має на озброєнні хоча б один екземпляр придатної для використання вогнепальної, вибухової чи іншої небезпечної зброї чи військової техніки [7].

Можна дати і таке визначення НЗФ, як будь-якого збройного формування, яке створене і діє всупереч законодавству України з метою повалення конституційного ладу, зміни території держави, досягнення цілей антидержавних політичних сил, використовуючи зброю, вибухівку тощо.

В умовах агресії РФ, яка розпочалась у 2014 р., на території України утворились НЗФ, діяльність яких спрямована на насильницьку зміну або повалення конституційного ладу, захоплення влади, зміну меж території чи кордону України тощо. Але можуть утворюватись і збройні формування, основною метою яких є захист інтересів Української держави, її суверенітету, незалежності тощо.

Як приклад, можна навести відповідні положення Воєнної доктрини України (втратила чинність, відповідно до Указу Президента України, 25.03.2021 р.), які характеризують саме збройні формування, основною метою яких був захист із зброєю України у війні з Російською Федерацією. Однією з цілей воєнної політики України визначено завдання “інтегрування добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції в Донецькій і Луганській областях, забезпеченні її проведення, до складу Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів” [19].

Ми розглядаємо саме НЗФ, діяльність яких скерована проти України.

Ключовими загрозами для України є:

1) повномасштабна збройна агресія РФ, розпочата 24 лютого 2022 р., і порушення територіальної цілісності України;

2) використання в повномасштабній збройній агресії РФ проти України НЗФ окупаційних адміністрацій РФ в окупованих Донецькій та Луганській областях.

Виникають дві важливі проблеми, пов'язані із збройною агресією Російської Федерації. По-перше, визнання Російської Федерації державою-агресором в Україні та світі. По-друге, визнання окупаційних адміністрацій Російської Федерації в окупованих Донецькій та Луганській областях терористичними організаціями, а отже, і НЗФ терористами.

Згідно із ст. 2 Женевської Конвенції ООН 1949 р. [2], міжнародний збройний конфлікт розглядається як усі випадки оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що можуть виникнути між двома чи більше державами, навіть якщо одна з них не визнає стану війни та всі випадки часткової або цілковитої окупації держави, навіть якщо ця окупація не натрапляє на жодний збройний спротив. Отже, Конвенція поширюється на військові конфлікти, навіть якщо стан війни юридично не оголошено. Тобто це ситуація у відносинах між Україною та Російською Федерацією.

Ще на початку 2015 р. Верховна Рада України своєю Постановою прийняла Звернення до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламенту Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором і наголосила, що “Україна залишається об'єктом воєнної агресії з боку Російської Федерації” [16].

Відповідно до Статуту ООН та Резолюцій Генеральної Асамблеї ООН 3314 “Визначення агресії” від 14 грудня 1974 р., Верховна Рада України визнає Російську Федерацію державою-агресором та закликає міжнародні організації “визнати Російську Федерацію державою-агресором, що всебічно підтримує тероризм та блокує діяльність Ради Безпеки ООН, чим ставить під загрозу міжнародний мир і безпеку, а так звані “ДНР” і “ЛНР” визнати терористичними організаціями” [16].

Верховна Рада України, приймаючи звернення до міжнародних організацій, дала лише політичну оцінку агресії Російської Федерації та визнання окупаційних адміністрацій Російської Федерації в окупованих Донецькій та Луганській областях терористичними організаціями.

Окупація Криму була визнана Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” № 1207-VII від 15 квітня 2014 р. [11]. Також Поста-

новами Верховної Ради України № 252-VIII і № 254-VIII від 17 березня 2015 р. встановлено факт окупації частини Донецької та Луганської областей.

18 січня 2018 р. було прийнято Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях України у Донецькій та Луганській областях” № 2268-VIII, яким було визнано Російську Федерацію державою-агресором [18].

Прийняття ВРУ закону України, яким Російська Федерація визнана державою-агресором, стало завершенням правової невизначеності в цьому питанні. Після початку повномасштабної агресії РФ Україна звернулась до міжнародних організацій, зокрема до Міжнародного суду справедливості на захист порушених прав.

25 лютого 2022 р. Рада Безпеки ООН не змогла прийняти проект резолюції, що стосувався агресії РФ проти України внаслідок того, що РФ скористалась статусом постійного члена Ради Безпеки ООН і наклала вето на цю резолюцію.

Вже 2 березня 2022 р. Генеральна асамблея ООН прийняла резолюцію “Агресія проти України” 141 голосами проти 5. Але резолюція Генеральної асамблеї ООН не є документом, обов’язковим до виконання.

Україна також звернулась до Міжнародного суду справедливості ООН із позовом проти РФ щодо звинувачення в геноциді, згідно з Конвенцією про запобігання злочину геноциду та покарання за нього. 10 березня 2022 р. Міжнародний суд справедливості ООН задовольнив вимогу України щодо зупинення вторгнення РФ в Україну. В своєму рішенні Міжнародний суд справедливості визначив, що:

1) Росія має негайно припинити так звану “військову операцію” на території України;

2) Росія має забезпечити, щоб будь-які військові або нерегулярні формування під її управлінням, контролем та за її підтримки не здійснювали жодних кроків із виконання “військової операції” [22].

РФ відмовилась виконувати проміжне рішення Міжнародного суду справедливості про припинення “військової операції”, не зважаючи на негайність його виконання. Це означає відмову РФ від принципів ООН, принципів системи міжнародних відносин.

Отже, станом на сьогодні не прийнято обов’язкового до виконання міжнародного акту, який би стосувався визнання РФ державою-агре-

сором. Таке рішення дозволило б звернутись до міжнародних судових органів щодо відшкодування шкоди, завданої злочином агресії.

Щодо невизнання окупаційних адміністрацій Російської Федерації в окупованих Донецькій та Луганській областях терористичними організаціями, то це підтверджується тим, що, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку формування переліку осіб, пов’язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції” № 622 від 22.08.2020 р. [15] самопроголошені республіки мали б бути включені до вищеназваного переліку, що призвело б до розслідування правоохоронними органами України злочинів, пов’язаних із фінансуванням тероризму, і прийняття відповідних рішень про застосування санкцій. Відповідно до підпункту 1 пункту 4 підставою для включення особи до переліку осіб є: “рішення адміністративного суду про включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій, які відповідають критеріям, визначеним резолюціями Ради Безпеки ООН, до зазначеного переліку” [15].

Враховуючи те, що згаданий перелік осіб, пов’язаних із здійсненням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції [8], станом на 01.01.2022 р. не містить самопроголошених республік, відповідне рішення поки що не прийняте.

Голова Представництва ЄС в Україні Я. Томбінський наголошував, що “Офіційно Україна має першою визнати “ЛНР” та “ДНР” терористичними організаціями, а вже потім виносити цю справу на міжнародний рівень” [5]. Визнання окупаційних адміністрацій РФ в окупованих Донецькій та Луганській областях терористичними організаціями дозволило б пришвидшити визнання РФ державою – спонсором тероризму.

Незважаючи на те, що в Україні окупаційні адміністрації РФ в окупованих Донецькій та Луганській областях терористичними організаціями не визнані, Верховна Рада України звернулася до Палати представників та Сенату Конгресу США щодо визнання Російської Федерації спонсором тероризму (№ 2234-IX від 3 травня 2022 р.). У Сенаті Конгресу США вже зареєстрована резолюція визнання РФ державою-спонсором тероризму. Станом на 2022 р. визначено чотири держави-спонсори тероризму: Куба, Сирія, Іран та Північна Корея.

Що стосується фізичних осіб, які сприяють тероризму, то згідно із матеріалами судової практики, суди засуджують осіб, які допомагають окупаційним адміністраціям Російської Федерації в окупованих Донецькій та Луганській областях, за ч. 1 ст. 258-3 КК України (сприяння

діяльності терористичних організацій), або ст. 258-5 (за фінансування тероризму). Приймаючи рішення, суди визнають терористичними організаціями посилаючись на Закон України “Про боротьбу з тероризмом”.

Верховний Суд України прийняв рішення, розглядаючи справу в касаційній інстанції про те, що притягнення до відповідальності за терористичну діяльність не потребує рішення про визнання організації терористичною.

Колегія суддів Другої судової палати Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, розглядаючи касаційну скаргу прокурора на ухвалу Апеляційного суду Донецької області від 10 травня 2017 р. у кримінальному провадженні прийняла рішення, згідно із яким “Встановлення в кримінальному провадженні ознак певної організації та відповідної мети її діяльності є підставою для визнання відповідної діяльності терористичною. При цьому таке визнання здійснюється судом у конкретному провадженні на підставі наявних матеріалів. Водночас існування окремого судового рішення, рішення органу законодавчої чи виконавчої влади про визнання діяльності організації терористичною для притягнення особи до кримінальної відповідальності за ст.258-3 КК України не вимагається” [9].

За тероризм, відповідно до ст. 6–8 Кримінального кодексу України, до кримінальної відповідальності в Україні, поряд громадянами України, можуть притягатись також іноземці. А громадяни України, які є членами НЗФ, підлягають притягненню до кримінальної відповідальності за злочини проти основ національної безпеки, оскільки, відповідно до Третьої Женевської Конвенції, статус військовополоненого поширюється тільки на громадян іноземної держави.

Існує також правова колізія стосовно того, за якою статтею КК України притягати до кримінальної відповідальності бойовиків НЗФ: ст. 258-3 (сприяння діяльності терористичних організацій) чи ст. 260 (створення непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань).

Боротьба із тероризмом без належного нормативно-правового забезпечення не може бути ефективною. Існує достатня кількість Законів України, підзаконних актів, міжнародно-правових актів, які складають систему нормативно-правового забезпечення боротьби з тероризмом.

Правовим джерелом нормативно-правових актів щодо протидії тероризму є Конституція України, відповідно до якої:

– людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і

свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3);

– захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом (ст. 17) [3].

Кримінальний кодекс України передбачає ряд правових норм про притягнення до кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з тероризмом:

- терористичний акт (ст. 258);
- втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258-1);
- публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 258-2);
- створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3);
- сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258-4);
- фінансування тероризму (ст. 258-5);
- посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112);
- диверсія (ст. 113);
- посягання на життя представника іноземної держави (ст. 443);
- злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист (ст. 444) [4].

Закон України “Про боротьбу з тероризмом” передбачає виявлення та усунення причин і умов, які породжують тероризм, визначає правові та організаційні основи боротьби з тероризмом, повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку із участю у боротьбі з тероризмом [10].

З огляду на те, що дуже важливим методом боротьби з тероризмом є блокування каналів фінансування терористичних організацій, в Україні діє Державна служба фінансового моніторингу і прийнято відповідний Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” № 361-IX від 06.12.2019 р., спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом

визначення правового механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [13].

Серед важливих документів, скерованих на вдосконалення законодавства щодо боротьби з тероризмом та незаконними збройними формуваннями в Україні в умовах збройної агресії Російської Федерації, необхідно виділити Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. “Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні” № 341/2015 від 16.06.2015 р. Зокрема порушується питання про активізацію боротьби зі злочинністю, пов’язаною насамперед із бандитизмом, діяльністю НЗФ, незаконним обігом вогнепальної зброї та інших засобів ураження, бойових припасів, вибухових речовин та посилення координації заходів у цій сфері. При розумінні важливості створення нормативно-правової бази боротьби з тероризмом, НЗФ та незаконним обігом зброї порушується питання про розробку Верховною Радою України спільно із Службою безпеки України, законодавчих актів щодо посилення спроможностей та координації діяльності правоохоронних органів стосовно протидії НЗФ, а також припинення нелегального обігу вогнепальної зброї, інших засобів ураження, бойових припасів, вибухових речовин, а також щодо посилення боротьби з терористично-диверсійною і сепаратистською діяльністю та створення ефективних механізмів її виявлення і припинення [20].

Указом Президента України № 53/2019 від 05.03.2019 р. затверджено нову Концепцію боротьби з тероризмом в Україні, що пов’язано із агресією Російської Федерації [17].

Серед інших підзаконних актів, необхідно звернути увагу на Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків” № 92 від 18.02.2016 р., яка визначає механізм функціонування єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, рівні терористичних загроз та заходи реагування суб’єктів боротьби з тероризмом на загрозу вчинення або вчинення терористичного акту [14].

Серед міжнародно-правових актів найважливішими є Європейська Конвенція про боротьбу з тероризмом [1], Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму [6], а також інші конвенції, які стосуються бомбового, ядерного тероризму, захоплення заручників

тощо. Важливе значення в системі міжнародно-правових актів відіграє також Директива (ЕУ) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2015 р. “Про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму” [12].

Провідним органом, створеним для боротьби з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванням тероризму є Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF – Financial Action Task Force). FATF прийняла Сорок рекомендацій по боротьбі з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, а також у 2001 р. – Вісім Спеціальних Рекомендацій по боротьбі з фінансуванням тероризму, які були доповнені дев’ятою рекомендацією у 2005 р. [21].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Поняття НЗФ визначається в примітках до ст. 260 (“Створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань”) КК України. Загалом, може бути й інше визначення НЗФ як будь-якого збройного формування, яке створене і діє всупереч законодавству України з метою повалення конституційного ладу, зміни території держави, досягнення цілей антидержавних політичних сил, використовуючи зброю, вибухівку тощо.

Визначено, що основною проблемою є не прийняття до цього часу міжнародно-правових актів, які б визначали Російську Федерацію державою-агресором, а також законодавчих та міжнародно-правових актів, які визначали б окупаційні адміністрації Російської Федерації в окупованих Донецькій та Луганській областях та НЗФ терористичними організаціями.

Подальшого аналізу та досліджень потребують нормативно-правові акти з питань боротьби з тероризмом загалом та НЗФ зокрема, які через повномасштабну агресію РФ готуються і будуть прийматись Верховною Радою України.

Список використаної літератури

1. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом EST № 90, ратифікована Законом України № 2990-III від 17.01.2002 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_331#Text.
2. Женевська Конвенція про поводження з військовополоненими від 12.08.1949 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України № 2341-III від 05.04.2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

5. Мазур Є. Право проти терору: що дасть Україні закон про визнання “ДНР” і “ЛНР” терорганізаціями. URL : https://24tv.ua/pravo_protiv_teroru_shho_dast_ukrayini_zakon_pro_viznannya_dnr_i_lnr_terorganizatsiyami_n536997.

6. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму № 149-IV, ратифікована Законом України від 12.09.2002 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_518#Text.

7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 5-те вид., переробл. та доповн. / за ред. М. І. Мельника та М. І. Хавронюка. К. : Юрид. Думка, 2008, 1216 с.

8. Перелік осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції. Наказ Державної служби фінансового моніторингу № 183 від 07.10.2010 р. URL : <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/Terror/BlackList Full.pdf>.

9. Притягнення за тероризм. Верховний суд дав роз'яснення щодо “Л/ДНР” URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2519183-pritagnenna-za-terorizm-verhovnij-sud-dav-rozasnenna-sodo-ldnr.html>.

10. Про боротьбу з тероризмом : Закон України № 638-IV від 20.03.2003 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.

11. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України № 1207-VII від 15.04.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.

12. Про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, що вносить зміни до Регламенту (EU) № 648/2012 Європейського Парламенту і Ради, а також скасовує Директиву 2005/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради та Директиву Комісії 2006/70/ЄС. Директива (EU) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2015 р. URL : <https://www.pard.ua>.

13. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України № 361-IX від 06.12.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>.

14. Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України № 92 від 18.02.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF#Text>.

15. Про затвердження Порядку формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції : Постанова Кабінету Міністрів України № 622 від 22.08.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-%D0%BF#Text>.

16. Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламенту Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації

державою-агресором : Постанова Верховної Ради України № 129–VIII від 27 січня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19#Text>.

17. Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України № 53/2019 від 05.03.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019#Text>.

18. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України № 2268-VIII від 18.01.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>.

19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України” : Указ Президента України № 555/2015 від 24.09.2015 р. (не чинний). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>.

20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. “Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні” : Указ Президента України № 341/2015 від 16.06.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2015#Text>.

21. Рекомендації FATF: міжнародні стандарти боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення. Методологія з оцінки технічної відповідності рекомендаціям FATF та ефективності системи протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму. Правила та процедури 5-го раунду взаємних оцінок Комітетом MONEYVAL. URL : <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/books/5%20round%20FATF.pdf>.

22. Солдатенко М., Солдатенко Д. Перше рішення з Гааги: що означає наказ Суду ООН у справі проти Росії щодо “геноциду”. URL : <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/03/17/7136140/>.

Hunko Leonid Volodymyrovych

graduate student of the Department of Public Administration and Public Service

Lviv Regional Institute for Public Administration

Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0003-1725-937X

e-mail: gunkoleonid3@gmail.com

REGULATORY AND LEGAL PROVISION OF THE FIGHT AGAINST ILLEGAL ARMED GROUPS IN UKRAINE

Problem setting. The definition of illegal armed groups is analyzed, the content of problems that need a legal provision to combat illegal armed groups is determined. The system of Ukrainian normative legal acts and key international legal acts related to terrorism and the fight against terrorist financing is outlined.

Problem statement. Armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, in particular, armed clashes and hostilities with the participation of regular or irregular forces of the Russian Federation, illegal armed groups and terrorist organizations at the Ukrainian state border, as well as provocative activities of the occupation administration of the Russian Federation in the occupied Donetsk and Luhansk regions, and sabotage, requires measures to

ensure the national security of Ukraine. The improvement of legal framework for combating the regular Armed Forces of the Russian Federation, the illegal armed groups and terrorist organizations is an important component for ensuring national security.

Analysis of recent research and publications. Issues related to the activities of illegal armed groups in eastern Ukraine, as well as regulatory provisions in this matter have been studied by a number of researchers. In particular, O. Fedenko and B. Panasyuk in their research consider the illegal armed groups as an instrument of hybrid warfare in eastern Ukraine. V. Kobko, V. Servatyuk and M. Polishchuk studied the structure, configuration and development of forms and methods of combat operations of the illegal armed groups. R. Dudarets investigates the creation and activity of illegal armed groups. However, based on the aggravation of the situation in eastern Ukraine and the intensification of the activity of the illegal armed groups, the legal aspects of combating the illegal armed groups need further research and improvement.

Highlighting of previously unresolved parts of the overall problem. The contribution of the above-mentioned researchers is important, however it is necessary to pay attention to the need for further research in this matter. The aim of the study is to analyze the legal provisions for recognition of the Russian Federation as an aggressor at the legislative level, to classify the armed conflict in eastern Ukraine as an international conflict, to recognize the occupation administration of the Russian Federation in the occupied Donetsk and Luhansk regions as terrorist organizations.

Statement of basic materials. The escalation of the conflict in eastern Ukraine is associated with the aggressive behavior of the Russian Federation and the intensification of the activity of the illegal armed groups that supported and controlled the Russian Federation.

The illegal armed groups can be defined on the basis of the UN Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, from the notes to Art. 260 ("Creation of non-statutory paramilitary or armed formations") of the Criminal Code of Ukraine or based on the characteristics of their formation and activities.

Main problems related to the armed aggression of the Russian Federation: recognition of the Russian Federation as an aggressor state in Ukraine and in the world and recognition of the occupation administrations of the Russian Federation in the occupied Donetsk and Luhansk regions as terrorist organizations and therefore recognition of armed groups as terrorists at the legislative and international levels. Ukraine managed only to appeal to international organizations by issuing the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine, which had no legal consequences.

The non-recognition of the occupation administrations of the Russian Federation in the occupied Donetsk and Luhansk regions, and hence the illegal armed groups as terrorist organizations is confirmed by the fact that the occupation administrations are not included in the List of Persons Related to Terrorism or International Sanctions according to the Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

There is a certain legal inconsistency concerning which article of the Criminal Code of Ukraine should be used to prosecute illegal armed groups: Art. 258-3 (assistance to terrorist organizations) or Art. 260 (creation of paramilitary or armed formations not provided by law).

In general, the legal framework for combating terrorism includes the following: the Constitution of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine, the Law of Ukraine “On Combating Terrorism”, the Law of Ukraine “On Preventing and Combating Money Laundering, terrorist financing and financing the proliferation of weapons of mass destruction“, and other laws. The European Convention on the Suppression of Terrorism, the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, as well as other conventions relating to bombings, nuclear terrorism, hostage-taking, etc. are important in terms of international legal instruments.

Conclusions and prospects for further research. The concept of an illegal armed group is defined in the notes to Art. 260 (“Creation of paramilitary or armed formations not provided by law”) of the Criminal Code of Ukraine. In general, there may be another definition of the illegal armed group as any armed group, which is created and operates contrary to Ukrainian law in order to sabotage the current constitutional order, change the territory of the state, achieve any other anti-government political goals by using weapons, explosives and more.

It is determined that the main problem lies in the fact that the conflict in eastern Ukraine is not recognized as the international armed conflict, and the occupation administrations of the Russian Federation in the occupied Donetsk and Luhansk regions and illegal armed groups are not recognized as terrorist organizations.

Further analysis and research shall be done on regulations on the fight against terrorism in general and the illegal armed groups in particular, which have already been adopted and will be adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine in the future in connection with the escalation of the conflict with the Russian Federation.

Key words: terrorism, illegal armed groups, national security, terrorist financing, occupation administration of the Russian Federation in the occupied Donetsk and Luhansk regions.

References

1. Ievropeiska konventsiiia pro borotbu z teroryzmom EST № 90, Ratyfikovana Zakonom Ukrainy No. 2990-III vid 17.01.2002 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_331#Text.
2. Zhenevska Konventsiiia pro povodzhennia z viiskovopolonenyi vid 12.08.1949 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text.
3. Konstytutsiia Ukrainy (1996). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. No. 30. St. 141.
4. Kryminalnyi kodek Ukrainy : Zakon Ukrainy No. 2341-III vid 05.04.2001 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
5. Mazur, Ye. Pravo proty teroru: shcho dast Ukraini zakon pro vyznannia “DNR” i “LNR” ter orhanizatsiimy. URL : https://24tv.ua/pravo_protiv_teroru_shho_dast_ukrayini_zakon_pro_vyznannya_dnr_i_lnr_terorganizatsiyami_n536997.
6. Mizhnarodna konventsiiia pro borotbu z finansuvanniam teroryzmu, ratyfikovana Zakonom Ukrainy No. 149-IV vid 12.09.2002 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_518#Text.
7. Melnyka, M. I., Khavroniuka, M. I. (Ed.). (2008). Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnoho kodeksu Ukrainy. 5-te vyd., pererobl. ta dopovn. K. : Yuryd. Dumka, 1216 p.

8. Perelik osib, poviazanykh iz zdiisnenniam terorystychnoi diialnosti abo stosovno yakykh zastosovano mizhnarodni sanktsii : Nakaz Derzhavnoi sluzhby finansovoho monitorynhu No. 183 vid 07.10.2010 r. URL : <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/Terror/BlackList Full.pdf>.

9. Prytiahnennia za teroryzm. Verkhovnyi sud dav roziasnennia shchodo “L/DNR”. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2519183-pritagnenna-za-terorizm-verhovnij-sud-dav-rozasnenna-sodo-ldnr.html>.

10. Pro borotbu z teroryzmozom : Zakon Ukrainy No. 638-IV vid 20.03.2003 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.

11. Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhyz na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy : Zakon Ukrainy No. 1207-VII vid 15.04.2014 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.

12. Pro zapobihannia vykorystanniu finansovoi systemy dlia tsilei vidmyvannia hroshei abo finansuvannia teroryzmu, shcho vnosyt zminy do Rehlamentu (EU) No. 648/2012 Yevropeiskoho Parlamentu i Rady, a takozh skasovuie Dyrektyvu 2005/60/ES Yevropeiskoho Parlamentu i Rady ta Dyrektyvu Komisii 2006/70/ES. Dyrektyva (EU) 2015/849 Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady vid 20 travnia 2015 r. URL : <https://www.pard.ua>.

13. Pro zapobihannia ta protydiuu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyshchennia : Zakon Ukrainy No. 361-IX vid 06.12.2019 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>.

14. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu zapobihannia, reahuvannia i pryypynennia terorystychnykh aktiv ta minimizatsii yikh naslidkiv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 92 vid 18.02.2016 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF#Text>.

15. Pro zatverdzhennia Poriadku formuvannia pereliku osib, poviazanykh z provadzhenniam terorystychnoi diialnosti abo shchodo yakykh zastosovano mizhnarodni sanktsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 622 vid 22.08.2020 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-%D0%BF#Text>.

16. Pro Zvernennia Verkhovnoi Rady Ukrainy do Orhanizatsii Obiednanykh Natsii, Yevropeiskoho Parlamentu, Parlamentu Asamblei Rady Yevropy, Parlamentskoi Asamblei NATO, Parlamentskoi Asamblei OBSiE, Parlamentskoi Asamblei HUAM, natsionalnykh parlamentiv derzhav svitu pro vyznannia Rosiiskoi Federatsii derzhavoiu-ahresorom : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy No. 129 – VIII vid 27 sichnia 2015 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19#Text>.

17. Pro Kontseptsiuu borotby z teroryzmozom v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 53/2019 vid 05.03.2019 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019#Text>

18. Pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnoho suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Donetskii ta Luhanskii oblastiakh : Zakon Ukrainy No. 2268-VIII vid 18.01.2018 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>.

19. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku “Pro novu redaktsiiu Voiiennoi doktryny Ukrainy” : Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 555/2015 vid 24.09.2015 r. (Ne chynnyi). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>.

20. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 r. “Pro zakhody shchodo posylennia borotby zi zlochynnistiu v Ukraini” : Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 341/2015 vid 16.06.2015 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2015#Text>.

21. Rekomendatsii FATF: mizhnarodni standarty borotby z vidmyvanniam koshtiv, finansuvanniam teroryzmu i rozpovsiudzhenniam zbroi masovoho znyshchennia. Metodolohiia z otsinky tekhnichnoi vidpovidnosti rekomendatsiiam FATF ta efektyvnosti systemy protydii vidmyvanniu koshtiv ta borotby z finansuvanniam teroryzmu. Pravyla ta protsedury 5-ho raundu vzaiemnykh otsinok Komitetom MONEYVAL. URL : [https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/books/5%20round%20 FATF.pdf](https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/books/5%20round%20FATF.pdf).

22. Soldatenko, M. Soldatenko, D. Pershe rishennia z Haahy: shcho oznachaie nakaz Sudu OON u spravi proty Rosii shchodo “henotsydu”. URL : <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/03/17/7136140/>.