

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ

Науковий вісник

Електронне фахове видання
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Випуск 1(27)

За загальною редакцією члена-кореспондента НАН України В. С. Загорського та доцента А. В. Ліпенцева

Запропоновано науково-методологічні підходи щодо запровадження та подальшого розвитку демократичного врядування і публічного адміністрування. Висвітлено результати наукових досліджень щодо вирішення проблем державного управління та місцевого самоврядування, запровадження механізмів децентралізації влади для гармонізації відносин між громадянином, суспільством та державою.

Для працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, громадських організацій і об'єднань, науковців, усіх, хто цікавиться проблематикою державної служби, державного управління та місцевого самоврядування.

Рекомендовано вченою радою Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Протокол № 9/83 від 09.06.2021 р.)

Видання внесене до Переліку наукових фахових видань України (Наказ МОН України № 1643 від 28.12.2019 р.). Категорія “Б”. Галузь науки: державне управління. Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування.

Індексується у міжнародних наукометричних базах: Index Copernicus, Google Scholar.

Відповідальна за випуск: *Н. З. Онисько*

Редактори: *Н. Б. Кічула, І. І. Стецик*

Комп'ютерна верстка, дизайн: *Н. О. Свідерська, І. Б. Тарай*

Видавництво Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців: серія ДК № 1819 від 27.05.2004 р.)

Мінімальні системні вимоги: P100, MS Windows 9X, MS Internet Explorer 4, Netscape 4.0, Adobe Reader 5.0

Зміст

Теорія та історія державного управління

Войтик О. Є., Мазій Н. Г. Проблеми та перспективи стратегічного планування регіонального розвитку

Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Інструменти забезпечення ефективності комунікативної діяльності громадських організацій

Кіянка І. Б. Місцеві вибори 2020 в контексті сучасних викликів

Красівський О. Я., Янишівський М. М. Обчислювальне право: сумісність з правами людини та законодавче регулювання

Курносенко Л. В., Нєнова О. М., Сухаренко В. В. Модель формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я

Лилик М. В. Теоретичні підходи до розуміння сутності міжкультурної комунікації в публічному управлінні

Медуна Б. Л. Правовий механізм державного регулювання та забезпечення публічності конституційного процесу в Україні

Овдій Я. П., Матвеєва О. Ю. Управління процесами сталого розвитку міст України крізь призму стратегічних пріоритетів європейського зеленого курсу

Овсяник А. М. Аналіз регіональних цільових програми у сфері охорони культурної спадщини

Пасічник В. М. Безпеки праці як соціальна складова національної безпеки України в контексті європейської інтеграції: нормативно-правовий аспект

Петрос О. М., Піжук Ю. М. Зміни умов праці працівників державних організацій/установ під впливом заходів, запроваджених на запобігання поширенню коронавірусної хвороби (covid-19)

Табакера В. О. Стан стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку у Львівській області

Федець А. В. Основні аспекти закордонного досвіду державного регулювання ринку надання послуг з інкасації коштів та перевезень валютних цінностей

Фролова Н. В. Теоретичні засади та складові елементи публічної політики

Фесенко В. О. Поняття та класифікація кадрових ризиків в системі управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні

Contents

Theory and history of public administration

Voityk O. Ye., Mazii N. H. Problems and prospects of strategic planning of regional development

Dzyana H. O., Dzyanyy R. B. Tools for ensuring the efficiency of communicative activity of non-governmental organizations (ngos)

Kiyanka I. B. 2020 local election in the context of modern challenges

Krasivskyi O. Ya., Yanyshivskyi M. M. Computational approach to law: compatibility with human rights and current regulation

Kurnosenko L. V., Nienova O. M., Sukharenko V. V. Model for the formation of the leadership professional competence in healthcare field

Lylyk M. V. Theoretical approaches to understanding the essence of intercultural communication in public administration

Meduna B. L. Legal mechanism of state regulation and provision of publicity of constitutional process in Ukraine

Ovdii Ya. P., Matveieva O. Yu. Management for a sustainable development of Ukrainian cities through the prism of strategic priorities of the European green deal

Ovsianyuk A. M. Analysis of regional targeted programs in the field of cultural heritage protection

Pasichnyk V. M. Labor safety as a social component of the national security of Ukraine in the context of European integration: legal aspect

Petroye O. M., Pizyhuk Yu. M. Changes in working conditions of employees of public organizations/institutions under the influence of measures introduced to prevent the spread of coronavirus disease (covid-19)

Tabakera V. O. State of strategic planning of regional and local development in the lviv region

Fedets A. V. The main aspects of foreign experience of state regulation of the market for the provision of services for the collection of funds and transportation of currency valuables

Frolova N. V. Theoretical principles and components of public policy

Fesenko V. O. The concept and classification of human resource risks in the personnel management system in local government bodies in Ukraine

УДК 332.14:005.21

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239190

Войтик Олександра Євгенівна

*кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри
регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського
регіонального інституту державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0002-2070-4932

e-mail: Voyityk@ukr.net

Мазій Наталія Григорівна

*доцент кафедри підприємництва та маркетингу
Української академії друкарства*

ORCID: 0000-0002-5425-4802

e-mail: maziynatali@ukr.net

**ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Розглянуто проблеми стратегічного планування регіонального розвитку. З'ясовано складові системи планування регіонального розвитку. Зроблено акцент на проблемах стратегічного планування регіонального розвитку в Україні. Обґрунтовано чинники, які зумовлюють необхідність покращення стратегічного планування регіонального розвитку в Україні. Представлено перспективи розвитку стратегічного планування регіонального розвитку в Україні.

Ключові слова: стратегічне планування; регіональний розвиток; держава; державне управління.

Постановка проблеми. У напрямі збалансованого регіонального розвитку держава має можливість послуговуватися таким прямим важелем впливу на зазначений процес, як стратегічне планування. На сучасному етапі реформування системи державного управління регіональним розвитком особливо зростає його роль та значення, адже стратегічне планування дає можливість спрогнозувати подальший розвиток територій та намітити подальші шляхи його покращення. Своєю чергою, загальна мета стратегічного планування полягає у переході до індикативного прогнозування, інформаційного забезпечення прийняття об'єктивних управлінських рішень на регіональному, місцевому та загальнодержавному рівнях, зокрема щодо нарощення і ефективної реалізації ресурсного потенціалу регіону, подолання депресивності територій, реалізації структурних перетворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані із регіональним розвитком, висвітлюються у працях таких науковців, як: Е. Алаєв, Г. Балабанов, П. Бубенко, З. Варналій, С. Галуза, З. Герасимчук, А. Голіков, Г. Губерна, М. Долішній, Л. Зайцева, Ю. Іпатов, Б. Кліяненко,

В. Кравців, О. Крайник, Н. Кузнецов, Л. Кузьменко, А. Мазур, Т. Максимова, А. Маршалова, С. Мельник, І. Михасюк, Н. Мікула, Ю. Наврузов, О. Новоселов, В. Симоненко, Д. Стеченко, Г. Столбов, Л. Тарангул, С. Тяглов, В. Ходачек, Л. Червова, М. Чумаченко, Б. Штульберг, М. Янків та інші.

Зважаючи на вагомий доробок вчених у сфері регіоналістики, все ж доцільно акцентувати увагу на недостатньо повному та детальному дослідженні проблематики стратегічного планування регіонального розвитку.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Необхідність оцінки стратегічного планування регіонального розвитку та обґрунтування пропозицій щодо подальшого розвитку зумовили вибір теми статті.

Головною метою статті стало представлення результатів проведеного дослідження щодо аналізу проблеми та обґрунтування перспектив стратегічного планування регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. Розвинуті європейські країни уже тривалий період часу практикують здійснювати стратегічне планування регіонального розвитку, і воно позитивно себе зарекомендувало та показало високі результати впровадження на тривалу перспективу. Завдяки стратегічному плануванню, на рівні окремих регіональних економік вдалося досягти високих показників їх функціонування – вирівнювання значних диспропорції соціально-економічного розвитку і позитивного вирішення внутрішніх проблем регіонів [1].

Особливо доцільно наголосити на необхідності стратегічного планування у контексті послаблення регулюючого впливу інституцій на регіональний розвиток всередині країн. Цей процес є важливим і стосовно інноваційного розвитку територій, адже впровадження у виробництво науково-технічних розробок, винаходів, патентів та інших інноваційних продуктів повинно здійснюватися із урахуванням середньо- та довгострокових планів та прогнозів, що можливо реалізувати лише завдяки стратегічному плануванню.

Державне управління регіональним розвитком в Україні має враховувати базові тенденції реформування процесів у країнах Європейського Союзу. Як і в європейських країнах, так і в Україні існують нормативні документи, на основі яких повинно здійснюватися стратегічне планування, тобто є всі підстави розглядати функціонування системи планування регіонального розвитку, до основних складових якої доцільно зарахувати:

- стратегічні плани соціально-економічного розвитку;
- просторові плани територіального розвитку (схеми планування території регіону, генеральні плани та містобудівна документація населених пунктів);
- середньострокові плани соціально-економічного розвитку регіону та цільові програми розвитку окремих сфер діяльності;

– короткострокові програми соціально-економічного розвитку [2].

Стратегічні, середньострокові та короткострокові програмні документи соціально-економічного розвитку регіону пов'язані зі створенням сприятливого для розвитку регіональної економіки та життя населення середовища, із забезпеченням основних потреб підприємницького сектору та населення міста у різноманітних послугах, формуванням конкурентних переваг території для виходу на зовнішні ринки, стимулюванням підприємницької діяльності, активним залученням інвестицій, розвитком окремих секторів господарства тощо [3, 4]. Просторові плани різного рівня стосуються розвитку території як об'єкта реалізації містобудівної політики місцевої влади, вони пов'язані з конкретним простором. Тобто можна стверджувати про два види програмних документів. Обидва їх види тісно пов'язані між собою, сприяють вирішенню питань підвищення ефективності функціонування території, але відрізняються один від одного.

Існуюча в Україні система стратегічного планування регіонального розвитку демонструє, що всі основні складники системи планування в регіонах на сьогодні запроваджені, однак можна спостерігати відсутність зв'язку між довгостроковими, середньостроковими та короткостроковими комплексними і цільовими програмами та планами, між програмами різного рівня і різного виду. Це вказує на загальну системну проблему існуючої системи планування розвитку регіонів – відсутність цілісного і взаємоузгодженого підходу до розробки планів та програм, чіткої ієрархії планових документів.

Загалом, доцільно зазначити, що у сфері стратегічного планування регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі існує немало проблем, які зумовлені відсутністю цілісної системи стратегічного планування регіонального розвитку в державі. Зокрема, до них належать такі:

- неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами;
- відсутність чіткого зв'язку між плановими документами і бюджетом;
- відсутність єдиного підходу до планування, невизначеність статусу деяких стратегічних документів, політичних і юридичних наслідків їх невиконання;
- неефективна система оцінювання державної політики;
- відсутність відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень [5].

Загалом, у сфері стратегічного планування регіональним розвитком можна виділити чинники, які зумовлюють необхідність його покращення (табл. 1).

Таблиця 1

**Чинники, які зумовлюють необхідність покращення
стратегічного планування регіонального розвитку в Україні**

Чинники	Їх характеристика
Інституційні	Потреба покращення координації та узгодження дій органів місцевої та центральної влади, а також місцевої влади та органів місцевого самоврядування у напрямі покращення виконання ними своїх функцій та повноважень для ефективного управління регіональним розвитком
	Необхідність впровадження інструментів та механізмів, які позитивно зарекомендували себе у світовій практиці, для того, щоб досягти неупинного та прогресивного регіонального розвитку на основі раціонального та оптимального використання наявних на місцевому рівні ресурсів
	Необхідність урахування мінливості соціально-економічної ситуації, що змінює ситуацію на регіональних ринках та обумовлює необхідність моделювання соціально-економічного розвитку на регіональному рівні на середньо- та довгостроковий період
Соціально-економічні	Потреба покращення використання потенціалу кожного регіону у напрямі ефективного його розвитку та зменшення залежності від фінансування з Державного бюджету
	Потреба покращення міжрегіональної співпраці, здатної спільно вирішувати проблеми регіонів
	Актуалізація питань застосування інноваційних підходів у господарському процесі на регіональному рівні для того, щоб модернізувати технологічні процеси у виробничому процесі та використовувати сучасні досягнення науки

Розглянуті у табл. 1 чинники потребують зміни підходів до стратегічного планування регіонального розвитку в Україні. Так, у стратегічних документах мають бути не тільки відображені проблеми нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, констатовано існування депресивних та слаборозвинених територій, але й конкретизовано механізми та інструменти, визначено пріоритети та шляхи подолання економічної відсталості та депресивності територій.

Таким чином, в Україні назріла потреба удосконалення стратегічного планування регіонального розвитку. Цього можна досягти шляхом розробки фундаментальних концептуальних підходів до покращення стратегічного планування регіонального розвитку із урахуванням положень прийнятої Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, в яких мають бути чітко відображені зв'язок галузевих програм із стратегіями розвитку регіонів, конкретизовані механізми та інструменти регіонального розвитку та особливості державного управління цим процесом. Ці підходи повинні стати основним засобом реалізації державної регіональної політики, основаної на новітніх управлінських підходах, застосовуваних у сфері регіонального розвитку, та враховувати основні напрями соціально-економічного поступу країни відповідно до євроінтеграційних прагнень України.

Отже, розробка та впровадження в життя нових підходів до покращення стратегічного планування регіонального розвитку є складним

процесом, який вимагає врахування багатьох моментів. Як вже було згадано, на сьогодні в державі існує немало причин стримування розвитку регіонів та чинників, які вимагають розробку стратегічних напрямів покращення цього процесу на сучасному етапі розвитку українського суспільства. З огляду на це, об'єктивними передумовами покращення стратегічного планування регіонального розвитку є:

- зростання ролі регіональної політики у державній політиці регіонального розвитку України;

- поступовий перехід від короткострокового до середньо- і довгострокового планування регіонального розвитку (насамперед формування місцевих бюджетів на основі запровадження програмно-цільового методу бюджетування та середньострокового бюджетного планування);

- посилення процесів децентралізації ресурсів на потреби регіонального та місцевого розвитку [6].

Враховуючи передумови, які визначають об'єктивну необхідність покращення стратегічного планування регіонального розвитку, можна стверджувати, що воно, насамперед, повинно бути спрямоване на удосконалення державного управління регіональним розвитком у напрямі забезпечення ефективного розвитку територій.

Безпосередньо сам процес удосконалення стратегічного планування регіонального розвитку повинен сприяти реалізації таких цілей:

- забезпечення сталого, прогресивного та невинного розвитку регіонів країни;

- створення умов для результативного використання внутрішнього потенціалу регіонів;

- забезпечення добробуту населення та життєвого рівня громадян, достатнього для задоволення їх матеріальних та духовних потреб;

- подолання соціальних проблем у регіонах шляхом створення нових робочих місць та подолання бідності населення регіонів країни;

- покращення економічної ситуації в регіонах та зростання регіональних економічних комплексів;

- створення сприятливих умов для впровадження структурно-інноваційних зрушень;

- удосконалення державного управління регіональним розвитком;

- узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів із Державною стратегією регіонального розвитку;

- забезпечення економічної інтеграції міст, сільських територій та територій зі спеціальним статусом (гірських тощо);

- формування сприятливих умов для зростання масштабів та інтенсивності міжрегіональної економічної співпраці;

- зростання конкурентоспроможності регіональних економік як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках;

- формування в регіонах України засад “зеленої економіки”, втілення стандартів сталого (екологічно зорієнтованого) регіонального розвитку.

Аналізуючи необхідність покращення стратегічного планування регіонального розвитку, треба зауважити, що процедура його удосконалення повинна враховувати основні ознаки, які притаманні цьому процесу і які подані у табл. 2 [7].

Таблиця 2

**Ознаки, якими характеризується стратегічне планування
регіонального розвитку**

Ознаки	Їх характеристика
Орієнтація на потреби населення	Ефективна стратегія вимагає підходу, що ставить людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращення становища найбільш уразливих і маргінальних груп населення
Консенсус щодо довготермінової мети розвитку регіону	Для успіху стратегічного планування необхідна згода усіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети та термінів виконання поставлених завдань. Усі інституції повинні поділяти загальне бачення та взяти на себе зобов'язання щодо його втілення
Всебічність та цілісність	Стратегії розвитку територій мають бути так розроблені, щоб поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання
Спрямованість на бюджетні пріоритети	Регіональні стратегії мають бути інтегровані до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей, наявним фінансовим ресурсам територій
Комплексний аналіз стану регіонального розвитку	Пріоритети регіонального розвитку повинні визначатися на основі всебічного аналізу існуючої ситуації, прогнозованих тенденцій і ризиків, а також вивченні взаємозалежності між місцевими, національними та глобальними проблемами
Обов'язковість моніторингу та оцінювання регіонального розвитку	Невід'ємною частиною стратегій регіонального розвитку мають бути моніторинг та оцінювання, які базуються на чітких показниках, що дає змогу відслідковувати соціально-економічні процеси в регіонах та своєчасно виявляти потребу в коригуванні плану дій щодо реалізації регіональних стратегій
Наявність лідерства на місцевому рівні	Для життєздатності стратегій регіонального розвитку вкрай важливо, щоб територіальні громади самі ініціювали їх розробку і впровадження
Висока готовність органів влади дотримуватися зобов'язань	Такі довготермінові зобов'язання є неодмінною умовою запровадження змін регіональної політики та інституційних реформ, виділення фінансових ресурсів та чіткого розподілу відповідальності за реалізацію стратегій регіонального розвитку
Розбудова існуючих механізмів і стратегій	Для забезпечення координації механізмів і процесів, виявлення та усунення потенційних суперечностей необхідне належне управління усім ходом розробки регіональних стратегій
Активна й ефективна участь громадськості у розробці регіональних стратегій	Широке залучення громадськості допомагає віднайти нові ідеї та джерела інформації. Участь центральних органів влади є обов'язковою умовою, проте процес планування має бути багатостороннім, основаним на співпраці децентралізованих органів управління, приватного сектору та громадянського суспільства. Він також вимагає створення ефективних механізмів спілкування та інформування
Зв'язок між національним і місцевим рівнями	Стратегії мають бути процесом двосторонньої постійної взаємодії між національним і місцевим рівнями. На центральному рівні мають визначатися основні стратегічні напрями. Проте детальне планування, упровадження і моніторинг здійснюються на децентралізованому рівні, на який передаються відповідні ресурси та повноваження

Враховуючи цілі та ознаки стратегічного планування регіонального розвитку, можна визначити такі його пріоритетні напрями:

– інтелектуальне зростання територій, яке передбачає розвиток економіки, що базується на всезростаючому розвитку виробничої інфраструктури, знаннях, наукових розробках, винаходах, патентах та інноваціях, тобто переорієнтація економіки регіонів на інноваційну модель розвитку;

– стале та невпинне зростання територій у напрямі створення економіки, що базується на ефективному використанні ресурсів, зокрема ресурсів навколишнього середовища, та зростанні ефективності використання природно-ресурсного, економічного потенціалу регіону;

– всебічне зростання життєвого рівня населення шляхом розвитку соціальної інфраструктури, підвищення рівня зайнятості населення, розвитку людського потенціалу і досягнення соціального благополуччя;

– підвищення інвестиційної привабливості регіонів та активізація інноваційної активності в них, а також підвищення конкурентоспроможності регіону [8].

Ефективна реалізація цілей та пріоритетів стратегічного планування регіонального розвитку повинна бути спрямована на покращення взаємовідносин у форматі “центр – регіон”, “регіон – регіон” та “регіон – громада”. Загалом такий взаємозв’язок зображено у вигляді схеми на рис. 1.

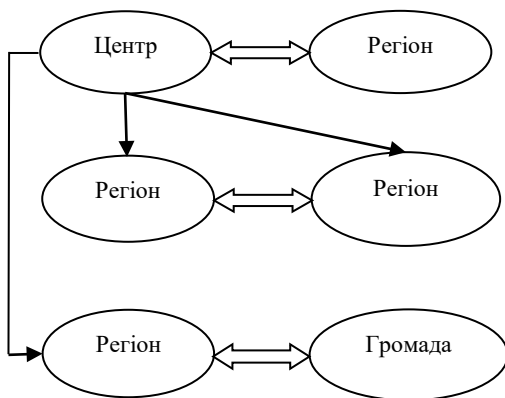


Рис. 1. Взаємозв'язок між центром, регіонами та громадою, який повинен бути наслідком покращення стратегічного планування регіонального розвитку

Покращення стратегічного планування регіонального розвитку повинно забезпечити налагодження взаємовигідних міжрегіональних зв'язків, які повинні регулюватися та координуватися з боку держави. Окрім того, державне управління повинно спрямовуватися як на діяльність окремих регіонів, так і на налагодження співпраці між регіонами, а також на результативне співробітництво між регіональними органами влади та громадами.

Під час підготовки окремої стратегії регіонального розвитку переглядаються існуючі умови, аналізуються сили, які впливають на місцеву

економіку, розробляються конкретні заходи, яких треба вжити, та плануються зміни, які мають впливати на регіональну економіку. Процес є складним з огляду на необхідність вибору напрямів розвитку, узгодження дій та пошуку консенсусу, оскільки наявні в громаді можливості та ресурси завжди обмежені, а сама робота з цілепокладання має базуватися на виявленні та відборі проблем і формуванні планів дій, що найбільш пріоритетні та результативні.

Складність і особливості розробки стратегії розвитку окремих регіонів зумовлені також такими факторами:

- значна диференціація сфер економічної діяльності та велика територія суттєво збільшують коло питань, що потребують розгляду та узгодженого вирішення;

- часовий горизонт планування часто визначається державними документами, а не особливостями проблематики конкретного регіону;

- множинність центрів прийняття рішень і необхідність їх узгодження у контексті наявності в регіоні багатьох територіальних громад, що представлені органами місцевого самоврядування;

- потреба в запровадженні двоступеневої процедури розробки стратегії, коли на першому етапі збираються ініціативи знизу, які в подальшому узагальнюються та опрацьовуються на регіональному рівні;

- наявність випадків, коли проявляється місцевий егоїзм, тобто окрема адміністративно-територіальна одиниця намагається вирішити передусім власні проблеми, а не розглядає себе як частину регіону, що має розвиватися збалансовано;

- наявність суттєвих диспропорцій розвитку окремих територій, що ускладнює прийняття узгоджених рішень щодо пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

- на регіональному рівні вплив політичних аспектів на прийняття стратегічних рішень є значно більшим, ніж на локальному рівні;

- існування певної невизначеності, хто саме має відповідати за реалізацію регіональної стратегії – місцеві органи державної виконавчої влади або органи місцевого самоврядування;

- невизначеність поняття “регіональне врядування”;

- відсутність єдиної сформованої методологічної бази розробки регіональних стратегій розвитку [9].

Отже, враховуючи складність та множинність елементів, які повинні охоплювати стратегії розвитку регіонів, а також обов'язковість їх відповідності нормативно-правовій базі, Державній стратегії регіонального розвитку та реаліям сьогодення, ці документи повинні містити комплекс взаємопов'язаних цілей, які дадуть змогу вирішити найактуальніші проблеми соціально-економічного розвитку в регіонах країни. Досягнення комплексу цілей сприятиме подальшому стабільному розвитку регіонів.

Для реалізації таких намірів стратегічний документ регіонального розвитку за формою повинен містити декілька взаємопов'язаних частин:

- констатуючу (позиційна частина, що містить огляд сучасних тенденцій регіонального соціально-економічного розвитку);
- змістовну (у якій здійснюється опис цілей і завдань);
- реалізаційну (що вказує механізми реалізації стратегії, фінансування досягнення цілей, моніторинг виконання стратегії, етапи виконання тощо).

Підсумовуючи запропоновані підходи до удосконалення стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, можна зазначити, що впровадження їх дасть можливість отримати такі результати:

- забезпечення на регіональному рівні оптимальної концентрації ресурсів з метою їх спрямування на пріоритетні напрями структурної модернізації регіональної економіки;
- задоволення потреб науково-технічного оновлення виробництва;
- підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках;
- запровадження дієвих економічних стимулів для спрямування інвестиційних потоків у новітні технології;
- формування національної інноваційної інфраструктури;
- реалізація державних програм промислової політики, імпортозаміщення.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, стратегічне планування регіонального розвитку є потужним інструментом об'єднання інтересів громадськості, місцевого бізнесу та місцевої влади, що позитивно впливає на сприятливість підприємницького клімату, добробут громади, конкурентні позиції території. Це творчий процес визначення стратегічних напрямів та погодження реалістичних цілей і завдань, виконання яких допоможе досягнути кращого майбутнього.

Список використаної літератури

1. Дегтярьова І. О. Інструменти інноваційного розвитку регіону: зарубіжний та вітчизняний досвід застосування. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10diovdz.pdf> (дата звернення: 26.03.2021).
2. Інструменти економічного розвитку територій. URL : http://www.ppv.net.ua/uploads/work_attachments/Local_Economic_Development_Toolkit_UA.pdf (дата звернення: 28.03.2021).
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 29.03.2021).
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-1> (дата звернення: 29.03.2021).
5. Жаворонкова Г. В. Стратегічне управління розвитком регіону. URL : <http://ecobio.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/view/2872> (дата звернення: 30.03.2021).

6. Паризький І. В. Стратегічні пріоритети державного управління інноваційно-технологічним розвитком національної економіки // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 3. URL : <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1044> (дата звернення: 29.03.2021).

7. Ситник Н. С. Бюджетно-податкова політика України та напрями її реалізації // Вісник Хмельницького національного університету. 2016. № 2. Т. 1. (234). С. 75—80. (Серія “Економічні науки”).

8. Кириленко О. Демократизація участі громадян у регіональному управлінні // Журнал європейської економіки. 2016. № 1. Т. 15. С. 121—138.

9. Малий І. Й., Власенко М. М. Результативність управління публічним сектором в умовах нестабільності // Економіка та держава. 2017. № 12. С. 34—37.

Статтю подано: 05.04.2021

Статтю схвалено: 01.06.2021

Voityk Oleksandra Yevhenivna

Ph.D. in Public Administration, Lecturer at the Department of Management of the National academy of public administration, the President of Ukraine, the Lviv regional institute of public administration

ORCID: 0000-0002-2070-4932

e-mail: Voyityk@ukr.net

Mazii Nataliia Hryhorivna

Ph.D. in Economics, Associate Professor of Entrepreneurship and Marketing of Ukrainian Academy of Printing

ORCID: 0000-0002-5425-4802

e-mail: maziynatali@ukr.net

PROBLEMS AND PROSPECTS OF STRATEGIC PLANNING OF REGIONAL DEVELOPMENT

Problem setting. In the direction of balanced regional development, the state has the opportunity to use such a direct lever of influence on the process as strategic planning. At present stage of reforming of the system of public administration of regional development, its role and importance are especially growing, because strategic planning makes it possible to predict the further development of territories. General purpose of strategic planning is to move to indicative forecasting, information support for objective management decisions at the regional, local and national levels, including concerning increase and effective realization of resource potential of the region, overcoming of depression of territories, realization of structural transformations.

Recent research and publications analysis. Issues related to regional development are covered in works of such scholars as E. Alaev, G. Balabanov, P. Bubenko, Z. Varnalii, S. Haluza, Z. Herasymchuk, A. Holikov, H. Huberna, M. Dolishnii, L. Zaitseva, U. Ipatov, B. Kliianenko, V. Kravtsiv, O. Krainyk, N. Kuznetsov, L. Kuzmenko, A. Mazur, T. Maksymova, A. Marshalova,

S. Melnyk, I. Mykhasiuk, N. Mikula, Y. Navruzov, O. Novoselov, V. Symonenko, D. Stechenko, H. Stolbov, L. Taranhul, S. Tiahlov, V. Khodachek, L. Chervona, M. Chumachenko, B. Shtulberh, M. Yankiv and others.

Taking into account the significant achievements of the scholars in the field of regional studies, insufficiently complete and in-depth study of the issues of strategic planning of regional development is still worth emphasizing.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The main purpose of the article was to present a wide range of results of the study on the analysis of the problem and to justify the prospects of strategic planning of regional development.

Paper main body. Public administration of regional development in Ukraine should take into account basic trends of reforming processes in the European Union. Like in European countries, in Ukraine there are normative documents, which frame the strategic planning, i.e. there is every reason to talk about the functioning of the regional development planning system. The main components of this system include: strategic plans for socio-economic development; spatial plans of territorial development (schemes of planning of the territory of the region, general plans and town-planning documentation of settlements); medium-term plans for socio-economic development of the region and targeted development programs for certain areas of activity; short-term programs of socio-economic development.

Strategic, medium-term and short-term program documents of socio-economic development of the region are related to creating a favorable environment for the development of the regional economy and citizens' life, meeting basic needs of business sector and people in various services, forming competitive advantages to enter outer markets, stimulation of entrepreneurial activity, active attraction of investments, development of various sectors of economy, etc. Spatial plans of different levels relate to the development of the territory as an object of implementation of urban policy of local authorities, they are tied to a specific space. Therefore, we can talk about two types of program documents. Both types are closely interrelated, contribute to improving the efficiency of the territory, but differ from each other.

Today, in the field of strategic planning of regional development in Ukraine there are many problems resulting from the lack of a comprehensive system of strategic planning of regional development in the country. In particular, these are the following: inconsistencies between different strategic and planning documents; lack of clear links between planning documents and the budget; lack of a unified approach to planning, uncertainty of the status of certain strategic documents, political and legal consequences of their non-implementation; inefficient system of public policy evaluation; lack of responsibility for making ineffective management decisions.

The main directions of strategic planning were identified: intellectual growth of territories, which involves economic development based on the growing development of production infrastructure, knowledge, research, inventions, patents and innovations, i.e. reorientation of regional economies to an innovative model of

development; sustainable and continuous growth of territories for creation of an economy based on the efficient use of resources, in particular, environmental resources, and increasing the efficiency of use of natural resources, economic potential of the region; comprehensive growth of living standards through the development of social infrastructure, increasing employment, human resources development and achievement of social well-being; increasing the investment attractiveness of regions and intensifying innovation activity therein, as well as increasing the competitiveness of regions.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Strategic planning of regional development is a powerful tool to unite the interests of the public, local business and local authorities, which has a positive impact on the business climate, community welfare, and competitive position of the territory. It is a creative process of defining strategic directions and agreeing on realistic goals and objectives, implementation of which will help to achieve a better future.

Key words: strategic planning; regional development; state; public administration.

References

1. Degtyarova, I. O. (2021). *Instrumenty innovatsiyного rozvytku region: zarubiznyy ta vitchuznyanyy dosvid zastosuvannya*. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10diovdz.pdf> [in Ukrainian].
2. *Instrumenty ekonomichnogo rozvytku terytoriy*. (2021). URL : http://www.ppv.net.ua/uploads/work_attachments/Local_Economic_Development_Toolkit_UA.pdf [in Ukrainian].
3. Kontseptsiya reformuvannya mistseвого samovryaduvannya ta terytorialnoyi vlady v Ukraini. (2021). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
4. Pro zasady derzavnoyi regionalnoyi polityky. №156-VIII. (2015) [in Ukrainian].
5. Zavoronkova, G. V. (2021). *Strategichne upravlinnya rozvytkom regiony*. URL : <http://ecobio.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/view/2872> [in Ukrainian].
6. Paryzkyy, I. V. (2017). Strategichni priorytety derzavnogo upravlinnya innovatsiyno-tehnologichnym rozvytkom natsionalnoyi ekonomiky. *Derzavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*. № 3. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1044> [in Ukrainian].
7. Sytnyk, N. S. (2016). Budzhetno-podatkova polityka Ukrainy ta napryamy yiyi realizatsiyi. *Visnyk Khmelnytskogo natsionalnogo universytetu*. Bulletin of the Khmelnytsky National University, № 2(234), pp. 75-80 [in Ukrainian].
8. Kyrlyenko, O. (2016). Democratization of participation of citizens in regional government. *Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky*, Vol. 15(1), pp. 121-138 [in Ukrainian].

9. Malyy, I. J., Vlasenko, M. M. (2017). Effectiveness of public sector management in conditions of instability. *Economy and State*, Vol. 12, pp. 34-37 [in Ukrainian].

Paper submitted: 05.04.2021

Paper accepted: 01.06.2021

Цитування: Войтик О. Є., Мазій Н. Г. Проблеми та перспективи стратегічного планування регіонального розвитку // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239190>).

Citation: Voityk, O. Ye., Mazii, N. H. (2021). Problemy ta perspektyvy stratehichnoho planuvannia rehionalnoho rozvytku. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239190>).

УДК 316.77:061.2

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239194

Дзяна Галина Олексіївна

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-9133-3307
e-mail: halynadz@ukr.net

Дзяний Ростислав Борисович

кандидат хімічних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету “Львівська політехніка”
ORCID: 0000-0003-1530-8633
e-mail: rostidz@gmail.com

ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Розглянуто особливості комунікативної діяльності громадських організацій у період суспільних трансформацій. Проаналізовано рівень довіри населення до громадських організацій як каталізатора розвитку громадянського суспільства. Встановлено, що ефективність комунікативної діяльності громадських організацій напряму залежить від довіри суспільства до них. Обґрунтовано інструменти забезпечення ефективності комунікативної діяльності громадських організацій як основи для відкритого та раціонального діалогу в консолідованому суспільстві. Зазначено, що важливою умовою національної консолідації має бути налагодження консолідованої комунікації з метою зміцнення, об'єднання, інтеграції та згуртування суспільства.

Ключові слова: комунікативна діяльність; громадські організації; довіра; інструменти; конструктивний діалог; консолідована комунікація.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток сучасного суспільства вимагає створення нових форм співпраці та взаєморозуміння і потребує нових форм комунікації, які характеризуватимуться ще більшою оперативністю, відкритістю, прозорістю, ефективністю та якістю. Тотальне проникнення комунікації в усі сфери суспільного життя актуалізує її значення та функціональну роль.

Наявність цих характеристик може забезпечити такий тип комунікації, учасники якої є рівноправними та активними, здатними не просто налагодити комунікаційні канали, які дають змогу швидко передавати інформацію в обидва напрями, але й створити ефективний комунікаційний

майданчик для результативного та взаємовигідного спілкування задіяних у комунікаційному процесі суб'єктів [1].

Сучасні трансформаційні процеси, що відбуваються у суспільстві, висувають необхідність створення відповідальних інститутів громадянського суспільства, до яких належать й громадські організації, що є посередниками між громадою і державою. Від ефективності комунікативної діяльності громадських організацій залежить рівень довіри суспільства до них, адже успішна комунікація є основою конструктивного діалогу громадських організацій і суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні поняття “комунікація” пронизує всі сфери діяльності і є досить широкоживаним у сучасній науці. Значний вплив на його розуміння чинили західноєвропейські дослідники: Г. Ласуел, М. Мак-Люен, Е. Ноель-Нойман, Р. Парк, Ю. Хабермас та інші, які розглядали комунікацію як систему, у якій здійснюється процес взаємодії та використовуються способи спілкування, що дають змогу створювати, передавати й приймати різноманітну інформацію.

Українські вчені досліджують різні аспекти діяльності громадських організацій. Проблематику розвитку масової й громадянської комунікації, зв'язків із громадськістю досліджують у своїх роботах такі вітчизняні науковці, як: Е. Афонін, В. Бебик, М. Білинська, О. Валевський, Т. Василевська, Н. Грицяк, Н. Гудима, В. Гурковський, О. Дмитренко, Л. Климанська, М. Логунова, Д. Неліпа, І. Пантелейчук, О. Петрос, Г. Почепцов, О. Пухкал, В. Ребкало, В. Різун, Є. Романенко, А. Савков, С. Серьогін, Г. Ситник, С. Телешун, І. Чаплай та інші.

Отже, комунікація у світлі демократизації публічного управління набуває особливого значення як для органів державної влади, так і для інститутів громадянського суспільства в Україні і постійно перебуває у полі зору науковців.

Видокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Водночас необхідно зазначити, що результати таких досліджень часто є фрагментарними, не системними та швидко втрачають свою актуальність, що обумовлено трансформаційними процесами, які відбуваються в українському суспільстві. Розуміння загальних особливостей та тенденцій розвитку громадських організацій, а також налагодження їх ефективної внутрішньої та зовнішньої комунікативної діяльності, потребують більш повного розгляду та детального вивчення.

Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні інструментів забезпечення ефективності комунікативної діяльності громадських організацій як основи для відкритого та раціонального діалогу у консолідованому суспільстві.

Виклад основного матеріалу. В умовах розвитку сучасного інформаційного суспільства виникає необхідність створення нових форм співпраці та ефективної комунікативної взаємодії. Це стосується, зокрема, і сфери публічного управління, де пасивне сприйняття громадянами

інформації, що поширюється органами публічної влади, замінюється на активну участь громадськості у прийнятті управлінських рішень [2]. Цьому процесу здебільшого сприяє налагодження конструктивного діалогу між громадськістю та організаціями громадянського суспільства, що виконують роль посередника між владою і суспільством.

Трансформаційні процеси, політична та соціальна нестабільність, а також прагнення України приєднатися до Європейського Союзу вимагають формування відповідальних інститутів громадянського суспільства та покращення якості життя населення. До соціальних інститутів, що сприяють розбудові громадянського суспільства, належать й громадські організації, які є його “ядром”, важливою ланкою інституціоналізації суспільних інтересів та головним посередником між громадою і державою. Вони створюють умови для розвитку громадських ініціатив та покращення якості життя населення. Мета таких організацій – досягнення соціальних, благодійних, культурних, освітніх, наукових цілей, захист прав і законних інтересів громадян, розвиток фізичної культури й спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб [3].

Доцільно наголосити, що кожне громадське об’єднання є організацією:

– добровільною – себто ініційованою кількома особами, керованою демократично обраним колективним органом (наприклад, правлінням чи радою), у діяльності якої її члени реалізують засадничі права людини – свободу слова і право на створення громадських об’єднань;

– незалежною – такою, що самостійно визначає сферу своєї діяльності, форми і методи роботи; очолювану засновниками (для фондів) або радою (для асоціацій), якій делеговані повноваження прийняття рішень і керівництва, але цілковито не підвладну контролю з боку державних чи комерційних структур;

– неприбутковою – діяльність якої, зокрема і господарська, спрямовується не на отримання і розподілення прибутків між засновниками чи співробітниками, а на використання усіх своїх фінансових надходжень для вирішення важливих для суспільства проблем;

– орієнтованою на суспільне благо – такою, що створює суспільно корисний внесок, тобто сприяє розвитку демократії і добробуту суспільства загалом або окремих суспільних груп, а не спрямованою лише на досягнення цілей власне організації, задоволення потреб лише її членів чи співробітників [4].

В Україні формування комунікативної взаємодії основних інститутів суспільної організації, а саме органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, що є важливою передумовою демократизації суспільного життя та системи державного управління через впровадження громадської і громадянської комунікації, треба розглядати як довготривалий і багатоступінний процес [5].

Питання вдосконалення комунікативної взаємодії громадських організацій з владними структурами та засобами масової інформації не зникає з порядку денного ні владних структур, ні громадських об’єднань.

Ефективність комунікації громадських організацій в Україні залежить, передусім, від грамотності проведення ними комунікаційних кампаній, що передбачає наявність у громадських організаціях комунікаційних стратегій, до яких залучаються фахівці високого рівня з багаторічним практичним досвідом. З огляду на це, підготовка кваліфікованих комунікаторів громадських організацій потребує введення спеціальної програми підготовки фахівців, оскільки існує певна особливість комунікативної діяльності громадських організацій, порівняно, наприклад, із комунікаціями в бізнесі.

Громадські організації – дуже специфічний різновид організацій, які наймають комунікаційників чи піарників. Вони повинні слугувати суспільному благу, а не сприяти добробуту компаній чи успіху політичних партій серед електорату і часто мають справу з дуже складними явищами життя. Тому така освіта є потрібною та надзвичайно актуальною.

В Україні зареєстровано понад 70 тис. громадських організацій і рівень їх комунікації суттєво відрізняється, хоча є низка спільних проблем, наприклад:

- тактичні комунікації замість стратегічних;
- недостатньо уваги приділяється репутаційному менеджменту, формуванню бренду громадських організацій, побудові “авторитету”;
- відсутність стратегії, мапи стейкхолдерів і сформульованих ключових повідомлень;
- обережний креатив замість сміливих рішень, що змінюють свідомість;
- недостатнє залучення громадськості, слабкий зв’язок із громадою;
- відсутність солідарності, конфліктність, нездатність знаходити порозуміння;
- професійне вигорання всередині колективу, пов’язане з постійними стресовими ситуаціями;
- застарілий інструментарій, недостатній рівень використання сучасних форматів комунікації;
- помилковий вибір каналів комунікації, що не відповідають цільовій аудиторії;
- невміння представити свій продукт, нехтування комунікаціями;
- амбіційність при відсутності потрібного рівня кваліфікації та знань, небажання вчитися;
- невміння комунікувати з таким важливим стейкхолдером, як донори, які фінансують діяльність організацій.

Комунікації дуже швидко розвиваються, тому не завжди вистачає часу слідкувати за тенденціями. Вже є розуміння, що комунікації важливі, адже саме вони можуть допомогти реалізувати зміни та знайти донорів, що надзвичайно важливо для громадських організацій.

Нині зростає участь українців у громадському русі та довіра до інституцій третього сектору і їхня впливовість на розвиток суспільства та громади. Ефективна комунікація – це взаємодія, яка передбачає зворотний

зв'язок і дає змогу підтримувати інтерес та довіру населення до громадських організацій.

У контексті зазначеного вище доцільно зауважити, що ефективність комунікативної діяльності громадських організацій напряду залежить від довіри суспільства до них. Наведемо в порівнянні результати різних соціологічних досліджень про рівень довіри до громадських організацій.

За результатами соціологічних досліджень про ставлення українців до громадських ініціатив, що проводилися фондом “Демократичні ініціативи” імені І. Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова, довіра українців до громадського сектору зростає. До того ж, що дуже важливо й відрізняє нинішню ситуацію від попередніх, відбувається це на фоні катастрофічного падіння довіри до державних інституцій, влади, партій та їхніх лідерів. Логічно, що люди шукають тих, кому можуть довіряти.

Дослідження 2018 р. засвідчили: більшість громадян (60%) вважає, що громадські організації потрібні в їхніх містах чи селах, і це переконання в необхідності громадських організацій доволі стабільне (у 2013 р. 58% опитаних вважали, що громадські організації потрібні) [6].

Дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова в березні 2021 р. засвідчило, що серед державних та суспільних інститутів найчастіше довіра висловлюється до Збройних сил України (їм довіряють 70% опитаних), волонтерських організацій (65%), Церкви (64%), громадських організацій (53%) [7].

За результатами всеукраїнського спеціального глибинного дослідження “Що чекають українці від громадських організацій?”, проведеного ГО “Центр моделювання комунікацій” у серпні 2020 р., респонденти обирали ті соціальні інститути, які їм потрібні в “ідеальній” для них державі. Зауважимо, що це суто порядковий рейтинг інститутів суспільних потреб (рис. 1) [8].

Першочерговими для себе українці визначили: лікарню – 49%, бізнес – 45%, школу – 44% та сім'ю – 42%.

До другої групи соціальних потреб потрапили: університет – 36%, Збройні сили України – 35%, суд – 32%.

Умовну третю групу відкриває громадська організація, якій віддали перевагу 26% респондентів, так само, як і поліції.

Що потрібно українцям в «ідеальній» державі?; %

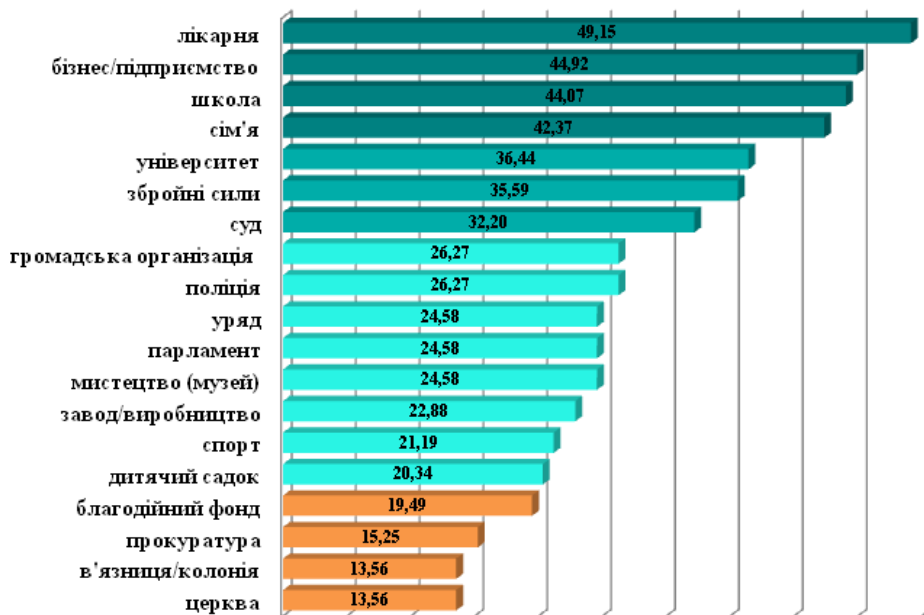


Рис. 1. Порядковий рейтинг інститутів суспільних потреб

Водночас глибинне дослідження виявило найважливіше – значущість цих потреб у свідомості громадян.

Дані дослідження засвідчили позитивне сприйняття українцями діяльності громадських організацій та донорських структур і спростували більшість критичних тез про світ громадських організацій та донорів:

- 86% підтримують, те що громадські організації переймають досвід реформування країн заходу; 80% подобається, що талановита молодь може навчатися й заробляти завдяки грантам донорів;

- 70% вважають, що отримання громадською організацією іноземного фінансування не означає, що вона працює не в інтересах України;

- 67% не згодні, що вихідці із громадських організацій, які пішли працювати в органи влади, є непрофесійні [9].

Загалом, громадська організація у свідомості громадян – це вже не хобі чи просто громадянська позиція, це робота, до того ж сучасна, перспективна та компетентна. Люди довіряють громадським організаціям і вважають, що громадські ініціативи можуть вирішувати ті проблеми, за які беруться.

Так звана карта сприйняття “світу громадських організацій та донорів” демонструє, що громадський сектор і донорські структури сприймаються людьми крізь три параметри. “Світ громадських організацій та донорів” для українців є тривимірним. Тобто, щоб сформувалося ставлення до нього, людям потрібно мати інформацію щодо трьох параметрів: гроші (хто

фінансує), вектор інтеграції (куди прагнемо, очікуваний результат), діяльність (як досягається результат) (рис. 2) [10].

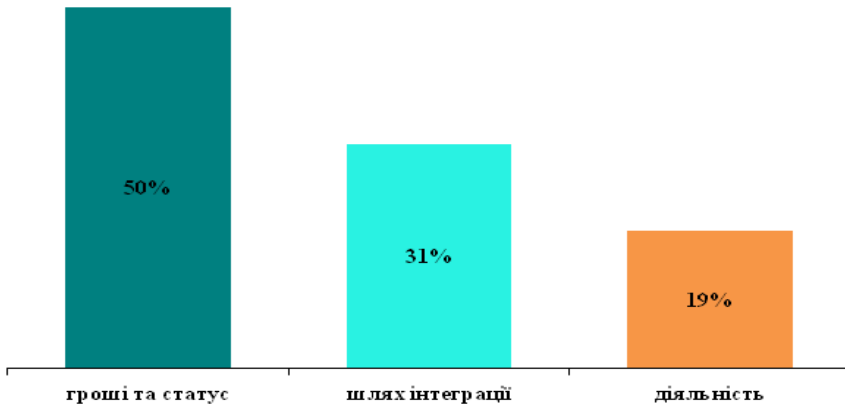


Рис. 2. Параметри, що формують ставлення до громадських організацій

Зауважимо, що усі три параметри, які формують ставлення до громадської організації, тісно пов'язані з комунікативною діяльністю організації та залежать від ефективності її проведення.

На нашу думку, громадський сектор повинен створювати можливості для кооперації та обміну досвідом між звичайними людьми та різними організаціями, а також краще інформувати населення через медіа про свої кроки та проміжні результати на шляху до глобальної цілі. Ефективна комунікативна діяльність громадських організацій передбачає зворотний зв'язок і дає змогу підтримувати інтерес та довіру населення до їх діяльності.

Громадським організаціям потрібно зміцнювати довіру всередині своєї спільноти й стежити, чи не зростає розрив між нею й ширшими колами суспільства. А також дбати про канали якісної комунікації з населенням і між собою й будувати конструктивний порядок денний, який стане альтернативою популізму й навірне до себе людей [11].

Загалом, за результатами досліджень, довіра українців до громадянського сектору зростає, рівень участі в активізмі – незмінний, але конкретного розуміння функцій таких організацій у населення досі немає. Нині громадянському суспільству критично важливо вибудувати ефективну комунікацію з суспільством, яке дало їм кредит довіри. Успішна комунікація – це основа діалогу громадських організацій і суспільства. Якщо громадяни знатимуть і розумітимуть про що говорять інститути громадянського суспільства, вони їм довірятимуть. Для цього громадські організації все більше використовують соціальні мережі.

Соціальні мережі дедалі більше стають певною мірою інформаційним відбитком саме громадянської активності, оскільки саме цей канал комунікації використовується для поширення ідей, об'єднання однодумців у спільноти (як віртуальні, так і реальні), організації заходів, координації зусиль. Практично всі суспільно значущі процеси, події, явища залишають певний інформаційний відбиток у соціальних мережах [12].

На сьогодні 93% громадських організацій мають сторінку у Facebook, 77% – профіль Twitter, 56% – LinkedIn Page та 50% – профіль Instagram. А ще 71% неурядових організацій вважають соціальні мережі ефективними для залучення коштів онлайн. У соцмережах візуальний контент має у понад 40 разів більше шансів бути поширеним, аніж будь-який інший тип інформації [13].

Згідно з результатами дослідження “Практика використання інструментів електронної демократії громадськими організаціями в Україні”, яке було проведене у 2016 р., соціальні мережі займають перше місце серед електронних інструментів, які використовують у своїй діяльності організації громадянського суспільства. Так, 90,8% опитаних використовують соціальні мережі як засіб комунікації з громадянами, 88,6% – для взаємодії між собою (на першому місці – електронна пошта – 90,5%) [14].

Переваги використання громадськими організаціями соціальних мереж окреслено у довіднику для організацій громадянського суспільства, розробленого за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку:

- покращує прозорість, управління і підзвітність організацій (надають інформацію про витрачені кошти (письмові акти, фотозвіти));
- допомагає організаціям безпосередньо взаємодіяти з аудиторіями за допомогою простого і рентабельного середовища (PR, інформування про організацію, її місію, досягнення, поширення важливої інформації);
- допомагає швидко поширювати своєчасну інформацію (актуальні анонси, збір коштів);
- створює прозоре місце для публічного обговорення (вирішення локальних проблем (забудови, прибирання), пропагування ідеї чи адвокати (заборона куріння));
- допомагає створити високочутливе громадянське суспільство (краудфандинг і краудсорсинг; нетворкінг і створення коаліцій);
- допомагає організаціям залучити сегменти населення, яких важко досягти за допомогою традиційних засобів масової інформації (організація масових акцій: протести, мітинги) [15].

Зауважимо, що використання соціальних мереж у комунікативній діяльності громадського сектору, окрім очевидних переваг, має і певні ризики, серед яких потрібно виділити такі:

- соціальні мережі є середовищем здійснення маніпулятивного впливу на свідомість населення;
- цілеспрямована дезінформація, що практикується в українському інфопросторі;
- намагання контролювати державою свій Інтернет-простір;

– явище слактивізму, так званий “диванний активізм”.

Експерти у сфері комунікацій в Проекті ЄС для розвитку громадянського суспільства в Україні окреслили низку правил комунікацій у соцмережах для громадських організацій, з метою допомогти їм бути ефективнішими у соціальних мережах для своїх аудиторій, а саме:

– розробка контент-плану, який автоматизує процес, допоможе покрити всі аудиторії, мати хороший контент та налагодити координацію;

– використання правила “70/30” передбачає: 70% – контент, цікавий для аудиторії, який люди хочуть читати, а 30% – контент, пов’язаний із діяльністю громадської організації;

– планування мінімум двох постів на день із чітко продуманим найоптимальнішим таймінгом для своєї аудиторії;

– актуальність контенту, своєчасне реагування на гучні події, адже будь-яка затримка – це репутаційний ризик;

– відповідність комунікації системному підходу та проведенню на різних майданчиках для її підсилення і максимального охоплення цільової аудиторії;

– застосування правила “цього дня”. У конкретний день – певний тематичний контент, що дасть змогу акцентувати увагу цільової аудиторії на потрібній інформації;

– використання різних форматів комунікаційних повідомлень (запитання, обговорення, онлайн-опитування громадської думки тощо), що допоможе не тільки привернути увагу до інформації, яка публікується, а й дізнатися про настрої цільової аудиторії, проаналізувати її бажання та поведінку, якісно підвищить рівень довіри до організації;

– комбінування онлайн і офлайн комунікації. Візуалізація тексту, розробка інфографіки з цифрами й фактами про діяльність організації, її здобутки та цікаві дослідження, що спростить сприйняття інформації цільовою аудиторією [16].

Таким чином, з одного боку, можливості інформаційно-комунікаційних технологій дають змогу залучати широке коло громадян до вирішення певних проблем чи акцентування на них уваги, а з іншого – є ризик того, що проблема так і залишиться у віртуальному вимірі. Тому організації громадянського суспільства повинні розробляти можливості перенесення віртуальних дій громадян у реальний світ [17].

Соціальні мережі є унікальною платформою для консолідації різних груп суб’єктів на основі спільності їх інтересів, при цьому внаслідок комунікативної взаємодії виникає масштабний синергетичний ефект [18]. Саме цей спосіб прояву громадянської активності можна вважати найбільш оперативним і масовим.

Окрім висвітлення інформації в соціальних мережах, ефективність комунікації громадського сектору залежить і від такого інструменту, як співпраця з журналістами. Журналісти є “дзеркалом” того, що аудиторія хоче споживати. Це допомагає знайти відповідність між тим, що хоче

зробити чи запропонувати громадська організація, і тим, що цікаво суспільству.

Ефективність комунікації громадських організацій залежить також і від вибору аудиторії. Головна помилка, яка трапляється в багатьох організаціях, – це мета працювати з широкою аудиторією. “Якщо ти хочеш інформувати всіх – ти не інформуєш нікого!”. Неможливо надати однакову інформацію людям різного віку, професії, іноді статі тощо. Це все різні канали комунікації і різні повідомлення, дуже різна мотивація. Саме тому важливо для громадських організацій визначитися з цільовою аудиторією. Чим чіткіше відокремити цільові аудиторії, знайти “вузькі” канали комунікації та зробити повідомлення цікавими саме цій людині, тим успішнішою буде комунікація. Від вміння своєчасно і якісно донести актуальну інформацію до аудиторії залежить якість зворотного зв’язку та рівень довіри до громадських організацій з боку суспільства.

Потрібно також зазначити, що громадські організації відіграють визначну роль у розбудові громадянського суспільства та впровадженні реформ. На міжнародному рівні визнано та закріплено в багатьох міжнародних договорах, що громадські організації та їх об’єднання мають бути залучені до належної розробки та реалізації політики, представляючи інтереси тих, на кого ця політика впливає. Вони повинні бути одночасно “агентами позитивних змін”: тримати на контролі темпи впровадження реформ, долучатися до впровадження, проводити освітні кампанії як для громадськості, так і для політичного істеблішменту.

Окрім цього, на сьогодні дедалі більше людей бажають бути почутими у суспільному русі, виборчих кампаніях, публічних дискусіях та при формуванні законодавства. Тому громадським організаціям, як ніколи, потрібно залучати, мотивувати та мобілізувати активістів для досягнення соціальних змін.

Не можна недооцінювати також зростаючої ролі громадських організацій у консолідації суспільства, необхідною умовою якої є створення єдиного інформаційного простору, у якому мова є ключовим елементом, що об’єднує націю в єдиний організм.

Процес національної консолідації неможливо розвивати без урахування потреби в демократизації суспільства, розвитку інститутів громадянського суспільства, які є основою для відкритого та раціонального діалогу всередині суспільства.

Консолідація українського суспільства потребує низки перетворень у гуманітарній сфері, зокрема: вироблення інтеграційної гуманітарної політики, спрямованої на формування єдиної політичної нації; формування сучасної української ідентичності; формування в Україні єдиного інформаційного простору; гнучке вирішення мовного питання; зміцнення громадських і культурних зв’язків між регіонами [19].

Таким чином, національна консолідація буде успішною, коли державна політика у цій сфері взаємодоповнюватиметься діяльністю інститутів

громадянського суспільства, їх ефективною внутрішньою та зовнішньою комунікативною діяльністю.

На нашу думку, виникає необхідність налагодження консолідованої комунікації як процесу різнобічного спілкування усередині суспільства за допомогою різних комунікаційних каналів та інструментів із метою зміцнення, об'єднання, інтеграції та згуртування суспільства щодо формування спільного узгодженого підходу до вирішення суспільних проблем [20].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Дієві громадські організації як елемент громадянського суспільства є каталізатором його розвитку. Кожна громадська організація, починаючи з моменту її виникнення, прагне спланувати свою діяльність так, щоб у найкоротший термін досягти своїх завдань, стати відомою, впливати на громадську думку. Саме ця сфера є важливим чинником, який впливає на необхідність становлення комунікативної взаємодії держави і громадянського суспільства. В Україні є багато професійних громадських організацій, але їх комунікації все ще потребують посилення. З впевненістю презентувати себе, говорити про себе і свою роботу, представляти результати діяльності, – це вміння, які громадським організаціям потрібно вдосконалювати.

Серед інструментів забезпечення ефективності комунікативної діяльності громадських організацій вважаємо за доцільне назвати:

- наявність зворотного зв'язку та рівня довіри суспільства до них;
- грамотність проведення громадськими організаціями комунікаційних кампаній;
- правильність використання соціальних мереж у комунікативній діяльності громадського сектору;
- налагодження активної співпраці з журналістами;
- визначення цільової аудиторії;
- використання сучасних форматів комунікації;
- вибір каналів комунікації, що відповідають цільовій аудиторії;
- налагодження консолідованої комунікації.

Подальші дослідження в цьому напрямку треба спрямовувати, зокрема, на поглиблене вивчення консолідованої комунікації як основного чинника консолідації українського суспільства.

Список використаної літератури

1. Козаков В. М., Рашковська О. В., Ребало В. А., Романенко Є. О., Чаплай І. В. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії : монографія. Київ : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. С. 36.

2. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б., Олійник С. Р. Дієві способи комунікативної взаємодії між громадськістю та органами публічної влади // Розвиток публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. С. 7—13.

3. Євдокимова І., Вітковська І. Тенденції розвитку громадських організацій у сучасній Україні // Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2019. Вип. 41. С. 42—48. (Серія “Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи”).

4. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М. Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В. А. Головенько, Ю. М. Галусян [та ін.]. Київ : Український ін-т соціальних досліджень, 2001. С. 10.

5. Козаков В. М., Рашковська О. В., Ребало В. А., Романенко Є. О., Чаплай І. В. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії... С. 166.

6. Довіра до громадських організацій зростає, але суспільство стає більш радикальним – результати дослідження. 2018. URL : https://www.irf.ua/dovira_do_gromadskikh_organizatsiy_zrostaє_ale_suspilstvo_s_tae_bilsh_radikalnim_rezultati_doslidzhennya/ (дата звернення: 11.02.2021).

7. Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян. 2021. URL : <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-berezen-2021r> (дата звернення: 11.02.2021).

8. Мармеладзе М. Кожний четвертий українець вважає громадські організації впливовими. 2020. URL : <https://zz.detector.media/community/texts/181078/2020-09-29-kozhnyy-chetvertyy-ukrainets-vvazhaє-gromadski-organizatsii-vplyvovymy/> (дата звернення: 11.02.2021).

9. Там само.

10. Там само.

11. Толокольнікова К. Довіра, патерналізм і пасивність: як українці ставляться до громадських організацій. 2018. URL : <https://dif.org.ua/article/dovira-paternalizm-i-pasivnist-yak-ukraintsi-stavlyatsya-do-gromadskikh-organizatsiy> (дата звернення: 11.02.2021).

12. Чуприна Л. Соціальні мережі як інструмент реалізації громадських ініціатив // Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. 2015. Вип. 41. С. 54—68.

13. Шість правил комунікацій у соцмережах для громадських організацій. 2018. URL : https://euprostor.org.ua/practices/132539?fbclid=IwAR3CZe714QB4sj-d6wbTVUCICJ7fKcyJ-2oGlimY_JWqPiETLoqzc89W2T4 (дата звернення: 11.02.2021).

14. Практика використання інструментів електронної демократії громадськими організаціями в Україні. Результати експертного опитування / Гречко О. Ю., Когут І. А., Левченко О. В., Яскевич А. Й. Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2016. 49 с. (дата звернення: 11.02.2021).

15. Social Networking: A Guide to Strengthening Civil Society through Social Media. URL : <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/SMGuide4CSO.pdf> (date of using: 11.02.2021).

16.Шість правил комунікацій у соцмережах для громадських організацій...

17.Матійчик А. В. Самоорганізація громадянського суспільства як чинник демократичної модернізації політичної системи України суспільства: дис. ... к. політ. н. : 23.00.02. Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2016. 221 с.

18.Чуприна Л. Соціальні мережі як інструмент реалізації громадських ініціатив... С. 54—68.

19.Луцишин Г. Вплив інститутів громадянського суспільства на процес національної консолідації в сучасній Україні // Наукові записки. 2018. Вип. 4 (78). С. 22—32.

20.Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Консолідована комунікація у забезпеченні успішності проведення реформ // Публічне управління XXI століття: світові практики та національні перспективи : зб. тез XVIII Міжнар. наук. конгр. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”. 2018. С. 43—46.

Статтю подано: 24.02.2021

Статтю схвалено: 08.06.2021

Dzyana Halyna Oleksiyivna

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-9133-3307
e-mail: halynadz@ukr.net

Dzyanyy Rostyslav Borysovych

PhD in Chemistry, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Management of Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0003-1530-8633
e-mail: rostidz@gmail.com

TOOLS FOR ENSURING THE EFFICIENCY OF COMMUNICATIVE ACTIVITY OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (NGOs)

Problem setting. The rapid development of modern society requires the creation of new forms of cooperation and mutual understanding and requires new forms of communication, which will be characterized by even greater efficiency, openness, transparency, efficiency and quality. The total penetration of communication into all spheres of public life actualizes its significance and functional role.

Modern transformational processes taking place in society necessitate the creation of responsible institutions of civil society, which include public organizations that act as a mediator between the community and the state. The

level of public trust in them depends on the effectiveness of communicative activities of NGOs because successful communication is the basis of constructive dialogue between public organizations and society.

Recent research and publications analysis. Ukrainian scientists study various aspects of the activity of NGOs, in particular, the development of mass and civil communication, public relations are studied in their works of such domestic scientists as: E. Afonin, V. Bebyk, M. Bilynska, O. Valevskyi, T. Vasilevskaya, N. Hrytsyak, N. Hudyma, V. Hurkovskyi, O. Dmytrenko, L. Klymanska, M. Lohunova, D. Nelipa, I. Panteleichuk, O. Petroye, G. Pocheptsov, O. Pukhkal, V. Rebkalo, V. Rizun, E. Romanenko, A. Savkov, S. Seryogin, G. Sytnyk, S. Teleshun, I. Chaplai and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Understanding the general features and trends of the development of public organizations, as well as the establishment of their effective internal and external communicative activity, require more detailed consideration and detailed study.

The paper aims at theoretically substantiating the tools for ensuring the effectiveness of communicative activities of NGOs as a basis for open and rational dialogue in a consolidated society.

Paper main body. The issue of improving the communicative interaction of public organizations with government bodies and the media does not disappear from the agenda of either government agencies or public associations.

The effectiveness of communication of public organizations in Ukraine depends primarily on the literacy of their communication campaigns, which implies the presence in NGOs of communication strategies, which involve high-level professionals with many years of practical experience.

Today, the participation of Ukrainians in the social movement and the trust in the institutions of the third sector and their influence on the development of society and community are growing. The results of the study showed that the efficiency of communicative activities of NGOs directly depends on public confidence in them.

Social networks are a unique platform for consolidating different groups of actors based on the commonality of their interests, and as a result of communicative interaction, there is a large-scale synergetic effect. This way of showing civic activity can be considered the most efficient and widespread.

The article considers the advantages and risks of the use of social networks by public organizations in the communicative activity of the public sector, outlines several rules of communication in social networks for public organizations.

The article states that the effectiveness of communication of NGOs also depends on cooperation with journalists and the choice of audience. The quality of feedback and the level of public trust in NGOs depend on the ability to convey relevant information to the audience in a timely and high-quality manner.

We should not underestimate the growing role of public organizations in the consolidation of society, a necessary condition for which is the creation of a single information space. National consolidation will be successful when the state policy

in this area is complemented by the activities of civil society institutions, their effective internal and external communication activities.

In our opinion, there is a necessity to establish consolidated communication as a process of multifaceted communication within society through various communication channels and tools to strengthen, unite, integrate and pull together society to form a common coherent approach to solving societal problems.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Effective NGOs, as an element of civil society, are the catalyst for its development. Every NGO, since its inception, seeks to plan its activities in such a way as to achieve its goals in the shortest possible time, to become known, to influence public opinion. This area is an important factor that affects the necessity for communicative interaction between the state and civil society.

Among the tools for ensuring the efficiency of communicative activity of NGOs, we consider it appropriate to name: the presence of feedback and the level of public confidence in them; literacy of public communication campaigns; correct use of social networks in the communicative activity of the public sector; establishing active cooperation with journalists; definition of the target audience; use of modern communication formats; selection of communication channels that correspond to the target audience; establishing consolidated communication.

Further research in this direction should be aimed, in particular, at an in-depth studying of consolidated communication as a major factor in the consolidation of Ukrainian society.

Key words: communicative activity; non-governmental organizations (NGOs); trust; tools; constructive dialogue; consolidated communication.

References

1. Kozakov, V. M., Rashkovska, O. V., Rebkalo, V. A., Romanenko, Ye. O., Chaplai, I. V. (2017). *Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaiemodii*. Kyiv: DP "Vyd. dim "Personal". pp. 36 [in Ukrainian].
2. Dzyana, H. O., Dzyanyy, R. B., Oliinyk, S. R. (2021). *Diievi sposoby komunikatyvnoi vzaiemodii mizh hromadskistiu ta orhanamy publichnoi vlady*. Rozvytok publichnoho upravlinnia v Ukraini, Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. Lviv: LRIPA NAPA. pp. 7-13 [in Ukrainian].
3. Ievdokymova, I., Vitkovska, I. (2019). Tendentsii rozvytku hromadskykh orhanizatsii u suchasni Ukraini. *Visnyk KhNU imeni V. N. Karazina*, Issue. 41, pp. 42-48 [in Ukrainian].
4. Shevchenko, M. F., Holovenko, V. A., Halustian, Yu. M. et al. (2001). *Tretii sektor v Ukraini: problemy stanovlennia* Kyiv: Ukrainskyi in-t sotsialnykh doslidzhen. pp. 10 [in Ukrainian].
5. Kozakov, V. M., Rashkovska O. V., Rebkalo V. A., Romanenko Ye. O., Chaplai I. V. (2017). *Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaiemodii...*pp. 166.
6. *Dovira do hromadskykh orhanizatsii zrostaie, ale suspilstvo staie bilsh radykalnym, – rezultaty doslidzhennia.* (2018). URL :

https://www.irf.ua/dovira_do_gromadskikh_organizatsiy_zrostaie_ale_suspilstvo_s_tae_bilsh_radikalnim_rezultati_doslidzhennya/ [in Ukrainian].

7. *Otsinka sytuatsii v kraini, dovira do instytutiv suspilstva ta politykiv, elektoralni oriientatsii hromadian.* (2021). URL : <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r> [in Ukrainian].

8. Marmeladze, M. (2020). *Kozhnyi chetvtyi ukrainets vvazhaie hromadski orhanizatsii vplyvovymy.* URL : <https://zz.detector.media/community/texts/181078/2020-09-29-kozhnyy-chetvtyy-ukrainets-vvazhaie-gromadski-organizatsii-vplyvovymy/> [in Ukrainian].

9. Ibid.

10. Ibid.

11. Tolokolnikova, K. (2018). *Dovira, paternalizm i pasyvnist: yak ukraintsi stavliatsia do hromadskykh orhanizatsii.* URL : <https://dif.org.ua/article/dovira-paternalizm-i-pasivnist-yak-ukraintsi-stavlyatsya-do-gromadskikh-organizatsiy> [in Ukrainian].

12. Chupryna, L. (2015). Sotsialni merezhi yak instrument realizatsii hromadskykh initsiatyv. *Naukovi pratsi Natsionalnoi biblioteky Ukrainy im. V. I. Vernadskoho*, Issue 41, pp. 54-68 [in Ukrainian].

13. *Shist pravyl komunikatsii u sotsmerezhhakh dlia hromadskykh orhanizatsii.* (2018). URL : https://euprostor.org.ua/practices/132539?fbclid=IwAR3CZe714QB4sj-d6wbTVUCICJ7fKcyJ-2oGlimY_JWqPiETLoqzc89W2T4 [in Ukrainian].

14. Hrechko, O. Yu., Kohut, I. A., Levchenko, O. V., Yaskevych, A. Y. (2016). *Praktyka vykorystannia instrumentiv elektronnoi demokratii hromadskymy orhanizatsiiamy v Ukraini. Rezultaty ekspertnoho opytuvannia.* Vinnytsia : GO "Podilska agentsia rehionalnoho rozvytku". 49 p. [in Ukrainian].

15. *Social Networking: A Guide to Strengthening Civil Society through Social Media.* URL : <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/SMGuide4CSO.pdf>.

16. *Shist pravyl komunikatsii u sotsmerezhhakh dlia hromadskykh orhanizatsii...*

17. Matiichyk, A. V. (2016). *Samoorhanizatsiia hromadianskoho suspilstva yak chynnyk demokratychnoi modernizatsii politychnoi systemy Ukrainy suspilstva* (Candidates thesis). Ivano-Frankivsk : Prykarpatskyi natsionalnyi universytet imeni Vasylia Stefanyka [in Ukrainian].

18. Chupryna, L. (2015). Sotsialni merezhi yak instrument realizatsii hromadskykh initsiatyv... pp. 54-68.

19. Lutsyshyn, H. (2018). Vplyv instytutiv hromadianskoho suspilstva na protses natsionalnoi konsolidatsii v suchasni Ukraini. *Naukovi zapysky*, Issue 4 (78), pp. 22-32 [in Ukrainian].

20. Dzyana, H. O., Dzyanyy, R. B. (2018). *Konsolidovana komunikatsiia u zabezpechenni uspishnosti provedennia reform*, Publichne upravlinnia XXI stolittia: svitovi praktyky ta natsionalni perspektyvy, Abstracts of the international

Scientific Congress. Kharkiv : Vyd-vo KhRI NAPA "Mahistr". pp. 43-46 [in Ukrainian].

Paper submitted: 24.02.2021

Paper accepted: 08.06.2021

Цитування: Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Інструменти забезпечення ефективності комунікативної діяльності громадських організацій // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239194>).

Citation: Dziana, H. O., Dzianyi, R. B. (2021). Instrumenty zabezpechennia efektyvnosti komunikatyvnoi diialnosti hromadskykh orhanizatsii. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239194>).

УДК 342.8:342.25

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239196

Кіянка Ірина Богданівна

*доктор політичних наук, доцент кафедра європейської інтеграції і права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*
ORCID: 0000-0002-3100-7796
e-mail: kiyanka@i.ua

МІСЦЕВІ ВИБОРИ-2020 У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

Акцентовано увагу на особливостях виборчої кампанії до місцевих рад у контексті сучасних викликів (електоральних вподобань, популістських слоганів, політичних інгредієнтів бренду). Звернено увагу на програми політичних партій та ідеологій і їх місце у соціально-політичному житті українського суспільства. Зауважено, що, на відміну від традиційних ідеологічних систем, популізм залежить від особливостей різних національних політичних культур, конкретної сукупності обставин соціально-економічного та політичного життя певної країни.

Ключові слова: популізм; вибори; місцеве самоврядування; демократія; глобалізація.

Постановка проблеми. В останні роки спостерігається розквіт популізму. На нашу думку, важливим чинником є теперішнє політичне банкрутство українських лівих сил, пов'язаних, так чи інакше, із радянським минулим. Найвпливовіші з них, Соціалістична партія та Комуністична партія, по-різному ставилися до демократії, української незалежності та європейської України, і причини їхніх невдач різні, але брак помітних сил лівого спрямування у партійному спектрі сучасної України є фактом. В умовах зосередження влади у руках центристів і правочентристів суспільний запит на соціальну справедливість, рівніший доступ громадян до основних соціальних благ втратили звичні у попередні десятиліття механізми політичної репрезентації. Тому до цієї теми звернулися саме популісти, заповнюючи спорозжнілу соціально-політичну нішу [1].

Як зауважив відомий економіст В.Геєць, вибори досить часто виграють популісти, а реалізують соціальні та економічні програми економісти. І важливим чинником цих програм є лінія порційного прагматизму для здорової соціальної та правової держави, що починається з місцевих територіальних ініціатив [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цій проблематиці свої дослідження присвятили: В.Геєць, І. Куян, Л. Легін, М. Ліскович, О. Майданик, Т. Подорожна, Б. Махончук, О. Ющик.

Насамперед доцільно з'ясувати, в чому збігаються позиція більшості політичної еліти та настрої широких верств суспільства, і розставити правильні акценти. Важливим моментом місцевих виборів-2020 є зміна виборчого законодавства та нові територіальні райони (наприклад, Львівський район Львівської області). У статті ми хочемо показати важливість виборчих програм, які мають практичний аспект і в жодному разі не є пропагандою. Адже пропаганда не розглядається як щось екстраординарне, притаманне країні, яка, скажімо, перебуває у стані війни. У пострадянській політиці межа між політичною аргументацією та пропагандою – неповною чи спотвореною інформацією про результати роботи органів влади.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Аналіз програм партій, які висували своїх кандидатів у виборчі списки, свідчить, що вони дуже часто апелювали до загальнонаціональних проблем, забуваючи про регіональні чи локальні болючі теми, а самі лідери опускалися до рівня лідерів-популістів. Тому важливим акцентом у виборчій кампанії є можливість та мотивованість постановки правильних питань і рішень.

Виклад основного матеріалу. Саме місцеві вибори більшість проігнорувала, вважаючи свій вплив незначним. Складні для заповнення бюлетені, епідемічний стан і пригнічуюча статистика також стали для багатьох стримуючим фактором. Було багато політичної реклами у соціальних мережах, прямих зустрічей із виборцями, але елементу залученості або дискусій не вистачило. Очевидно, що деякі з названих атрибутів притаманні й політикам, і соціуму загалом у західних країнах. Головна ж відмінність полягає у ступені використання подібних атрибутів і ставленні до них виборців та суспільства загалом. Адже зрозуміло: політики поводять себе так, як їм дозволяють поводитись їхні виборці [3]. Попри те, що головними суб'єктами виборчого процесу на місцевих виборах були політичні партії, партійність мала другорядне значення. При голосуванні мешканці громад орієнтувалися на персоналії місцевого або національного значення та не дуже цікавилися партійними передвиборними програмами. Але є нюанс: нинішнє виборче законодавство передбачає імперативний мандат. Тобто якщо обраний депутат буде погано працювати або не дотримуватиметься партійної дисципліни, то рішенням партії він може бути відкликаний. До того ж, дискусії не про те, яку вулицю ремонтувати наступною, а про світоглядні речі: як ми плануємо жити наступні 5 років, як можемо зробити наше місто, село, селище зручнішим і комфортнішим для мешканців тощо. Відсутність цікавих новітніх способів вирішення актуальних місцевих проблем зумовила певне невдоволення й пасивність виборців. На жаль, жоден із кандидатів і політичних партій не змогли мобілізувати свого виборця та загалом підсилити інтерес суспільства до цієї виборчої кампанії [4].

В останні кілька років популізм в Україні використовують для просування партій-“проектів”, які створені, насамперед, для обстоювання

певних бізнес-інтересів. Це робить його доволі успішною, принаймні у короткотривалій перспективі, технологією. З іншого боку, спостерігаємо загострення електоральної конкуренції між популістськими політичними гравцями. Вражаючий успіх деяких популістів, які не здатні виконати свої нереальні обіцянки, легко може обернутися таким самим вражаючим крахом. Український популізм надто гнучкий, багатовимірний феноменом, тому, на нашу думку, у найближчі роки залишиться, хоча й у інших формах і з іншими лідерами, впливовим чинником політичної боротьби в Україні [5].

Особливо загрозливим є домінування популізму під час війни, агресивного мілітарного тиску на Українську державу з боку Росії. Саме в цьому контексті популізм у сучасних масштабах, формах і впливах стає головною загрозою національній безпеці України.

Зазначене поширення популізму означає не лише використання певної риторики, головно й формування особливої картини світу, творення специфічної суспільної реальності. Популізм (насамперед у набутих в останній період масштабах і формах) перестав бути просто конкурентною технологією боротьби за прихильність виборця. Наразі він є чинником, який визначально впливає на структурування, на напрями і динаміку політичних та соціальних змін, на діяльність державних, політичних, економічних, соціальних інституцій, на трансформацію старих і творення нових.

У період трансформаційних процесів українського суспільства проблема політичних конфліктів є важливою і актуальною, оскільки перехід від одного політичного режиму до іншого різко посилює дію конфліктогенних факторів в усіх сферах суспільної життєдіяльності. Водночас загострюється боротьба за статус і ресурси, права та вплив найрізноманітніших суб'єктів: політичних еліт, регіонів – центру, груп – лобі, трудових колективів і власників підприємств, профспілок та лідерів, партій і суспільних груп, великих та малих національних спільнот, різних гілок влади [6].

До того ж, від партій і кандидатів лунали серйозні передвиборні обіцянки. Як це буде виконуватися? Завдання громадського сектору – не дати забути про те, що було обіцяно, а потім спитати. Не треба чекати 5 років, щоб підсумувати. Уже через пів року потрібно вимагати від місцевих політиків озвучення реальних механізмів вирішення певних проблем. У міжвиборчій період виборці також мають знати, як саме вирішуються питання, які їх турбують.

Потрібно проводити роботу з мешканцями, пояснювати, задля чого важливо брати участь у виборах, долучатися до ухвалення рішень на місцевому рівні та за допомогою яких інструментів прямої демократії це можна робити [7].

У подібному середовищі населення, яке на собі відчуло обвал соціального статусу та доходів, побачило у звинуваченнях у корупції єдиний спосіб висловити своє розчарування в політичній еліті, оплакувати втрату своїх несправджених сподівань 1989 р., водночас повністю відкидаючи власну відповідальність за теперішні умови життя. Для лібералів це стало

справжньою політичною нагодою: антикорупційна програма виглядала доцільнішою, ніж альтернативні програми, які базувалися здебільшого на злості (люстрація або ксенофобський націоналізм).

Абсолютна більшість впливів і змін, які відбуваються внаслідок домінування популізму, є деструктивними з огляду на перспективи демократичного розвитку України та (насамперед в останні місяці) збереження нею державного суверенітету і територіальної цілісності. Назвемо найбільш загрозливі: внаслідок впливу популізму формується надмірно спрощена картина суспільно-політичної реальності, наявних проблем і завдань, соціальних потреб, інтересів та ідентичностей [8].

Очевидно, що деякі з названих атрибутів притаманні у західних країнах і політикам, і соціуму загалом. Головна ж відмінність полягає у ступені використання подібних атрибутів і ставленні до них виборців та суспільства загалом. Популістський дискурс схильний замінити їх аморфною, неструктурованою сутністю, яку він позначає як “народ”.

Популізм сповільнює, а потім і блокує артикуляцію інтересів суспільних груп, ускладнює можливості представлення і захисту. Подібно він впливає на визначення та реалізацію національних інтересів.

У цьому контексті доцільно зазначити потребу деякої ревізії окремих елементів популістського бачення історії, які сучасні українські навчальні посібники успадкували від радянської, а почасти і від української народницької історіографії. Йдеться про надмірно критичне зображення представників вищих верств суспільства, насамперед іноетнічних, а з іншого боку – певну ідеалізацію народу як сукупності “простих людей”. Вважаємо, що в підручниках і навчальних посібниках із історії доцільно досить чітко зазначити не лише привілеї, експлуатацію трудящих мас, зловживання владою, негативні характеристики вищих соціальних верств, але й акцентувати увагу на певних важливих для суспільства функціях еліти, її позитивній ролі у розвитку культури, науки, держави та права, військового мистецтва, тобто її соціальній відповідальності [9].

На цих виборах одноосібного переможця немає. За більшістю показників (кількість депутатів місцевих рад, кількість сільських, селищних, міських голів – це агрегований рейтинг) лідирує партія “Слуга народу”. З невеликим відривом від неї – дві опозиційні партії, а саме: “Європейська солідарність” і ОПЗЖ. Серед лідерів також є партії “Батьківщина” та “За майбутнє”. Але жодна з цих партій не отримала більшості в жодному регіоні. Єдина партія, яка зуміла вибудувати свою бізнес-модель, що дає їй змогу завжди залишатися на плаву, – це “Батьківщина”. У її центрі безумовно є харизматична лідерка Ю. Тимошенко, яка активна і уособлює сильну політичну фігуру, яка має вагомий партактив на всіх рівнях.

Цю пропозицію не доцільно розуміти як заклик до офіційного заохочення консервативної інтерпретації історичного процесу. Можливо, ширшим контекстом такої “депопулізації” масової історичної освіти могло б стати її осучаснення, на засадах формування більш “інклюзивної”, в

етнічному, соціокультурному, також гендерному аспектах версії української історії [10].

У контексті боротьби з популізмом, мабуть, доречніше говорити про протидію цьому явищу, ніж про подолання його, адже популізм є обов'язковим “супутником” політики бути цілком подоланим. Проте його прояви потрібно обмежувати, адже вони призводять до дестабілізації в суспільстві та політикумі, чинячи деструктивний вплив на політичну систему країни.

Проблемою протидії явищу популізму є вкрай обмежені можливості держави в цій сфері. Безпосередньо деструктивними зазвичай є не самі популістські дії, а їхні соціальні наслідки, і правовий зв'язок між ними відстежити дуже важко (за винятком окремих випадків, які пов'язані закликами до повалення існуючого режиму або розпалювання міжетнічної чи міжрелігійної ворожнечі). Отож, головним суб'єктом протидії популізму фактично є громадянське суспільство та його інститути. Проте держава повинна надавати підтримку громадянським інститутам у процесі протидії популізму, а іноді навіть ініціювати відповідні дії [11].

Популізм є реакцією на різноманітні соціальні, економічні, етнічні та інші суспільні проблеми і живиться ними, паразитує на них. Відповідно, кризові суспільні ситуації є “поживним ґрунтом” для його розвитку. Саме така ситуація простежується на сьогодні в Україні. Зрозуміло, що основним механізмом протидії популізму є підвищення рівня політичної культури. Проте в умовах соціально-економічної та зовнішньополітичної кризи цього недостатньо [12]. Держава та інститути громадянського суспільства мають активізувати свої зусилля в цій сфері, до того ж держава має взяти на себе функції координатора для забезпечення системності та синхронізації процесів.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Перша особливість: ці вибори відбувалися в умовах вкрай розбалансованого і недосконалого Виборчого кодексу. Про це свідчить навіть те, що в ході виборчої кампанії у вересні парламент намагався внести зміни до цього кодексу. Таким чином, низка проблем, які були на виборах, були обумовлені саме недосконалістю законодавства. Друга особливість: місцеві партії, які не мають суттєвого впливу на виборах парламентських, частіше за все взагалі не беруть в них участь. У соціологічних опитуваннях значна частина респондентів робить інакший вибір голосування за конкретну партію, коли йдеться про місцеві і парламентські вибори одночасно. На загальнонаціональних виборах визначальну роль відіграють рейтингові політичні лідери, партії, які вони очолюють. Третя особливість: чергові загальнонаціональні вибори у нас відбудуться в 2025 р., і до цього суспільству необхідно готуватись.

Місцеві вибори засвідчили, що демократія в Україні працює – вибори були конкурентними та загалом відповідали виборчому законодавству. Проте виборче законодавство, за яким відбулися ці вибори, було найгіршим за всю історію незалежності. Ідею “відкритих списків” було повністю дискредитовано. По факту ми отримали не відкриті списки, а ускладнену

звичайну пропорційну систему. Виборець не обирав кандидатів, він вибрав політичну силу, і мандати отримали передусім кандидати, які мали прохідні місця у єдиному виборчому списку.

Список використаної літератури

1. Антропологічний код української культури і цивілізації : у 2 кн. Кн. 1 / О. О. Рафальський, Я. С. Калакура, В. П. Коцур, М. Ф. Юрій. Київ : ІПіЕНД ім. І. Кураса НАН України, 2020. 432 с.
2. Геєць В. М. Феномен нестабільності – виклик економічному розвитку / В. М. Геєць ; НАН України ; ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”. Київ : Академперіодика, 2020. 456 с.
3. Куян І. Забезпечення верховенства державної влади як необхідна передумова ефективності управління суспільством // Право України. 2015. № 5. С. 39—46.
4. Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні: теоретико-правове дослідження : монографія. Дрогобич : Коло, 2015. 134 с.
5. Ліскович М. Місцеві вибори-2020: підсумки, тенденції та що буде далі. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3142240-miscevi-vibori2020-pidsumki-tendencii-ta-so-bude-dali.html> (дата звернення: 20.03.2021).
6. Мацюк А. А. Становлення громадянського суспільства як соціальної основи народовладдя // Публічне право. 2015. № 3 (19). С. 113—120.
7. Махончук Б. С. Виборча система як динамічний інститут демократії // Публічне право. 2016. № 1 (21). С. 82—89.
8. Майданик О. О. Перспективи розвитку виборчої системи України // Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 74—77.
9. Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бельська [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського. Київ : НІСД, 2016. 72 с.
10. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 536 с.
11. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції : монографія / Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул [та ін.] ; за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород : Вид-во УжНУ “Говерла”, 2015. 320 с.
12. Таланчук П. М. Державотворчий потенціал української нації. Київ : Університет “Україна”, 2015. 355 с.

Статтю подано: 20.04.2021

Статтю схвалено: 28.05.2021

Kiyanka Iryna Bohdanivna

*Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine Ph.D. in political
sciences, associate professor of the European Integration and Law Department*

ORCID: 0000-0002-3100-7796

e-mail: kiyanka@i.ua

2020 LOCAL ELECTION IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES

Problem setting. The flourishing of populism in recent years is caused, in our opinion, by an important factor – the current political bankruptcy of the Ukrainian left forces related, some way or another, to the Soviet past. Under the conditions of the authority concentration in the hands of the centrists and right centrists, the public request for social justice and more equal access of the citizens to the basic social benefits has lost common in the previous decades mechanisms of political representation. Thus, it was populists who touched on this topic and filled in the empty social and political niche.

The positions of the majority of the political elite and the mood of the general public are apparently similar within the scope of this aspect. The citizens unsatisfied first of all with their economic position, which worsened sharply under the conditions of war and crisis, hope that the reforms will become the tool for the improvement of their lives. However, the reforms, in the direction of which the Ukrainian government has been mowing after the Euromaidan and which are supported by the international donors and strategic allies of Ukraine, focus on the value-based choice, which is quite different from the intrinsic to the majority of Ukrainians aspiration for “social justice”.

Recent research and publications analysis. This problem was studied by such scientists as V. Haiets, O. Maidanchyk, T. Podorozhna, B. Makhonchuk, O. Yushchuk, and other scientists.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Analysis of the parties' programs, which nominated their candidates for deputies, found out discrepancies in their area of focus with important for the citizens problems. Some issues are covered very generally, and promises are not backed up with the mechanism of realization. Particularly, the economic block of issues related to the filling of local budget and development of local economy very faintly touches all subjects of the election process. Promises for the provision of additional benefits to medical workers, educators, and socially disadvantaged categories do not explain from which resources these promises will be funded. Moreover, election campaigns paid little attention to the demographic problem.

Paper main body. Most citizens ignored the local election as they considered their role insignificant. Complicated ballots and oppressive epidemiologic statistics also became a constraining factor for many people. There was plenty of political advertisement in social media, direct meetings with electors, but there was a lack of the element of involvement or discussions.

Apparently, some of the mentioned attributes are intrinsic to the politicians and public in general in western countries as well. But the main difference lies in the level of application of such attributes and the attitude to them of electors and society in general. Since it is clear: politicians act the way their electors allow them to act.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Although the main subjects of the local election process were political parties, the party principle was of secondary meaning. During the election, the citizens of the hromads (communities) focused on the candidates of local or national level and were not interested in the election programs of the parties. But there is one detail: the current election legislation provides the imperative mandate. That is, if an elected deputy does not work well or does not follow party discipline, they can be dismissed by the decision of a party. Discussions not about which street shall be reconstructed next, but about the outlook on life and related things: how we are planning to live the next 5 years, how we can make our city more convenient for the citizens, etc. The absence of interesting innovative ways of solution of relevant local problems caused some kind of weariness and inactivity of electors. Unfortunately, none of the candidates and political parties did manage to mobilize their electors and heighten the interest of society in this election campaign.

The first feature – this election was conducted under the conditions of quite unbalanced and non-perfect Electoral Code. It can be proved by the fact that during the election campaign – in September – the parliament tried to introduce amendments to the Code. Thus, the range of problems taking place during the election was caused by the imperfection of the legislation. Secondly, local parties, which do not have significant influence during parliamentary elections, most often do not participate in them at all. In sociological polls, quite big part of respondents chooses different parties for local and parliamentary elections. During nation-wide elections, significant role play popular political leaders and parties headed by them. Secondly, the next nationwide election in our country will be held in 2025.

Key words: public administration; democracy; populism; public values; modern society; citizen.

References

1. Rafalskyj, O. O., Kalakura, Ya. S., Koczur, V. P., Yuriy, M. F. (2020). *Antropologichnyj kod ukrajinskoyi kultury i cyvilizaciyi*. (Vol. 1, 432 p.). Kyiv: IPIEND im. I. Kurasa NAN Ukrayiny [in Ukrainian].
2. Geyecz, V. M. (2020). *Fenomen nestabilnosti – vyklyk ekonomichnomu rozvytku*. Kyiv: Akademperiodyka. 456 p. [in Ukrainian].
3. Kuyan, I. (2015). Zabezpechennya verxovenstva derzhavnoyi vlady yak neobxidna peredumova efektyvnosti upravlinnya suspilstvom. *Pravo Ukrayiny*, № 5, pp. 39-46 [in Ukrainian].
4. Legin, L. M. (2015). *Zakonodavchyy proces v Ukrayini: teoretyko-pravove doslidzhennya*. Drogobych: Kolo. 134 p. [in Ukrainian].

5. Liskovych, M. (2021). *Miscevi vybory-2020: pidsumky, tendencyi ta shho bude dali*. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3142240-miscevi-vibori2020-pidsumki-tendencii-ta-so-bude-dali.html> [in Ukrainian].

6. Macyuk, A. A. (2015). Stanovlennya gromadyanskogo suspilstva yak socialnoyi osnovy narodovladdya. *Publichne pravo*, № 3 (19), pp. 113-120 [in Ukrainian].

7. Maxonchuk, B. S. (2016). Vyborycha systema yak dynamichnyj instytut demokratiyi. *Publichne pravo*, № 1 (21), pp. 82-89 [in Ukrainian].

8. Majdanyk, O. O. (2018). Perspektyvy rozvytku vyborchoyi systemy Ukrayiny. *Porivnyalno-analitychne pravo*, № 3, pp. 74-77 [in Ukrainian].

9. Yablonskyj, V. M., Balakiryeva, O. M., Byelska, T. V. et al. & Korniyevskogo, O. A. (Ed.). (2016). *Rozvytok gromadyanskogo suspilstva Ukrayiny v umovax vnutrishnix i zovnishnix vyklykiv*. Kyiv: NISD. 72 p. [in Ukrainian].

10. Podorozhna, T. S. (2016). *Pravovyj poryadok: teoretyko-metodologichni zasady konstitucionalizaciyi*. Kyiv: Yurinkom Inter. 536 p. [in Ukrainian].

11. Karabin, T. O., Lazur, Ya. V., Mendzhul, M. V. et al. & Savchyna, M. V. (Ed.). (2015). *Publichne uryadivannya, prava lyudyny i demokratiya: regionalnyj zriz yevrointegraciyi*. Uzhgorod: Vyd-vo UzhNU "Goverla". 320 p. [in Ukrainian].

12. Talanchuk, P. M. (2015). *Derzhavotvorchij potencial ukrayinskoyi naciyi*. Kyiv: Universytet "Ukrayina". 355 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 20.04.2021

Paper accepted: 28.05.2021

Цитування: Кіянка І. Б. Місцеві вибори-2020 у контексті сучасних викликів // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Липенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239196>).

Citation: Kiianka, I. B. (2021). *Mistsevi vybory 2020 v konteksti suchasnykh vyklykiv*. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239196>).

УДК 340.1: 341.1/8

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239197

Красівський Орест Якубович

доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-7028-6038
e-mail: krasivski@ukr.net

Янишівський Михайло Мирославович

магістрант Національного університету “Києво-Могилянська академія”
ORCID: 0000-0002-8788-6339
e-mail: yanyshivskyim@gmail.com

**ОБЧИСЛЮВАЛЬНЕ ПРАВО: СУМІСНІСТЬ
ІЗ ПРАВАМИ ЛЮДИНИ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

Розглянуто проблеми застосування обчислювального підходу до права (обчислювальне право) в контексті можливого обмеження прав людини: права на справедливий суд, на повагу до приватного та сімейного життя, на свободу та вільний розвиток особистості. Наведено приклади законодавчого регулювання обчислювального права в Європейському Союзі (далі – ЄС), Німеччині та Україні, яке допускає його використання за певних умов.

Ключові слова: обчислювальне право; правова інформатика; штучний інтелект; права людини; автоматизоване правове регулювання; машинозчитувані норми; цифровізація.

Постановка проблеми. Розвиток інформаційних технологій та пандемія коронавірусу COVID-19 актуалізували проблему цифровізації багатьох сфер людською діяльності, зокрема права. Цифрові інструменти все частіше використовуються в юридичному бізнесі, наданні юридичних послуг, правозастосуванні, зокрема в адміністративних послугах та навіть правосудді. Однією з найрадикальніших ідей в цій царині є переведення юридичних норм у форму програмного коду, що отримала назву “обчислювальне право” (англ. Computational Law) або “обчислювальний підхід до права”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній україномовній науково-публіцистичній літературі термін “обчислювальне право” фактично відсутній. Однак доцільно звернути увагу на праці українських дослідників у сфері правової інформатики – це, зокрема, Л. Мамчур, В. Варавка, Т. Каткова, А. Бежевець, В. Власюк, Н. Галецька, А. Костенко, Є. Желтухін, М. Швець, Л. Чистоклетов та О. Хитра. Термін “обчислювальне право” та аналіз проблеми сумісності з правами людини та правовими системами достатньо розроблені у зарубіжних публікаціях таких авторів, як:

Г. Андерссон, М. Дженесерет, Л. Лоевінгер, Л. Мел, В. Гоффманн-Рім, С. Юїлль, Дж. Ріва, В. Гаврилов, А. Палівала, М. Куртотті, Я. Рім, А. Вашкевич, М. Лівермор, С. Вольфрам, Е. Рісланд, Л. Аллен, М. Сергот, С. Чурілов. Необхідно наголосити, що єдиного підходу до визначення поняття та навіть використання терміна “обчислювальне право” немає, тому також використовуються синонімічні терміни, такі як “правовий штучний інтелект” (англ. Legal Artificial Intelligence), “юриметрика” (англ. Jurimetrics) та навіть “правова інформатика” (англ. legal informatics).

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Упровадження технологій, що частково або повністю виключають людину з процесу прийняття рішень, імітують певні види діяльності людини, потрібно пов’язувати з поняттям штучного інтелекту, незалежно від конкретних технологій. Як наслідок, існує потреба проаналізувати проблему використання штучного інтелекту та, відповідно, обчислювального права у юридичній діяльності в контексті дотримання прав людини та сумісності з чинним правовим регулюванням.

Виклад основного матеріалу. Обчислювальне право – це підгалузь правової інформатики, що займається представленням юридичних норм у точній обчислювальній формі (машинозчитуваній) із можливістю за її допомогою автоматизовано здійснювати юридичну аргументацію у цифровому середовищі [1].

На нашу думку, впровадження в юридичну практику обчислювального права потенційно може призвести до порушень таких прав людини, як: права на справедливий суд, на повагу до приватного та сімейного життя, на свободу та вільний розвиток особистості. Право на справедливий суд доцільно розглянути в аспекті таких елементів, як: принцип змагальності, право на участь у процесі, вмотивованість судового рішення та особа судді.

Автоматизована аргументація є передумовою такої ознаки обчислювального права, як самовиконуваність, що передбачає високий формалізм стосовно учасника правовідносин. Це означає, що людина може бути не залучена до процесу прийняття щодо себе юридично значимих рішень, може бути позбавлена можливості аргументувати свою позицію та брати участь у розгляді. Існує ризик, що комп’ютерні програми під час правозастосування не будуть “вислуховувати” і брати до уваги аргументи людини. Це, власне, ставить під питання невід’ємний *принцип змагальності*.

На думку М. Козюбри, змагальність є надзвичайно важливою у судовому процесі, і лише в тих процесах, де її немає (адміністративному, конституційному), результат розгляду може базуватися винятково на раціональних, наукових міркуваннях [2]. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) розглядає принцип змагальності як невід’ємну складову права на справедливий суд. Так, згідно з узагальненням практики ЄСПЛ, принцип змагальності означає, “що кожній стороні повинна бути надана можливість ознайомитися з усіма доказами та зауваженнями, наданими іншою стороною, і відповісти на них” (справа “Ruiz-Mateos проти Іспанії”) [3]. Принцип змагальності також закріплений у ч. 3 ст. 129 Конституції України [4] та

положеннях процесуальних кодексів, хоча, як виняток, можна навести ч. 4 ст. 294 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), де під час розгляду справ окремого провадження не застосовуються положення щодо змагальності [5].

М. Лівормор вважає, що *участь людини під час процесуального розгляду* щодо себе має ефект моральної та соціальної легітимності. Остання дійсно може ґрунтуватися на емпіричному дослідженні, натомість моральна легітимність рішення уповноваженого органу має цінність сама в собі [6]. В американській доктрині цивільного процесу право людини під час прийняття щодо неї суттєвих юридичних рішень розглядається як невід’ємна частина легітимності кінцевого рішення, його авторитетності і обов’язковості [7]. Так, на думку С. Ловренса, право участі передбачає право спостерігати, наводити свої аргументи, докази, бути поінформованим щодо обґрунтування рішення [8]. В. Гоффманн-Рім, зазначає, що на проблему права на участь у процесі також вказує ірландський філософ Дж. Данагер, який припускає, що впровадження технологій може призвести до “алгократії”, коли “алгоритмічне управління” обмежить можливості людини брати участь у процесі і розуміти рішення та, відповідно, обмежить моральну та політичну легітимність самого процесу прийняття рішень [9].

Право на участь у судовому розгляді, наприклад, закріплює ч. 3 ст. 21 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), хоча щодо певних злочинів допускається здійснення правосуддя і за відсутності обвинуваченого, відповідно до п. 20-1 перехідних положень КПК України [10]. ЦПК України в ч. 5 ст. 4 також згадує право на участь у розгляді, проте і в цивільному процесі можливий заочний розгляд справи, згідно з главою 11 ЦПК України.

Ще один виклик, який несе в собі концепція обчислювального права, полягає у можливому браку аргументованості, *вмотивованості юридичних рішень*, зокрема судових. Так, ст. 6 Європейської конвенції з прав людини (далі – ЄКПЛ) непрямо вказує на обґрунтованість судового рішення як елемент права на справедливий суд, натомість практика ЄСПЛ вже чітко артикулює важливість цього елементу. Так, Т. Фулей, вважає, що у справі “Суомінен проти Фінляндії” ЄСПЛ вказав, що “орган влади зобов’язаний виправдати свої дії, навівши обґрунтування своїх рішень”, тобто рішення повинно бути вмотивованим [11]. Я. Берзанюк, суддя Верховного Суду, аналізуючи українське законодавство, наводить приклади того, що терміни “обґрунтованість” та “вмотивованість” використовуються як синоніми, проте це різні поняття, що співвідносяться як зміст та форма. Так, обґрунтованим рішенням за КПК України є ухвалене на підставі об’єктивно з’ясованих обставин, а вмотивоване – це те, в якому “наведені належні і достатні мотиви та підстави його ухвалення” [12]. Деякі науковці-правники на Заході побоюються, що обчислювальне право може знищити юридичну аргументацію як таку [13]. Дж. Ріва зазначає, що звичайні зобов’язальні норми в нормативних актах чи в приватних договорах не мають необхідності бути “вмотивованими”, крім того, вони є “розмитими” і “абстрактними”.

Натомість, акти правозастосування вимагають вмотивованості та “розумності” (англ. reasonability), саме тому для структурування юридичної аргументації використовують діалектику, риторику та герменевтику. Коли ж ідеться про такий технологічний підхід до обчислювального права, як застосування технологій навчання, зокрема машинного навчання (англ. machine learning), то однією з її найбільших проблем є проблема “чорної коробки” (англ. black box), коли не є зрозумілим сам механізм прийняття рішень і які саме фактори на нього впливають [14]. На проблему програм, що “навчаються з минулого досвіду та його результатів” також вказує В. Гоффманн-Рім [15].

Доцільно наголосити, що гіпотетична “заміна” судді-людини суддею-роботом також не відповідатиме засадам здійснення правосуддя. З передбачених ч. 3 ст. 127 Конституції України кваліфікаційних вимог до судді можна зробити висновок, що лише фізична особа може бути “громадянином України”, “не молодшою тридцяти років”, “мати вищу юридичну освіту” тощо [16]. С. Юїлль вказує на те, що сучасні дискусії про наділення іншого суб’єкта, відмінного від фізичної особи (штучний інтелект, автоматизовані системи), повноваженнями приймати правові рішення щодо людей кореняться ще в Античності та Середньовіччі, коли допускали, що через “випадковість... промовляє Бог”. Упродовж століть існувало протистояння між ідеями, яким повинно бути право – “кращим, ніж все людське” без упереджень та “пристрасності” чи “власне людським”. С. Юїлль зазначає, що в Середньовіччі дійсно тварини мали статус осіб, а ще в XIX ст. – кораблі. Проте перемога людиноорієнтованого модерного права поклала край цим дискусіям, оскільки модерне право не допускає, щоб рішення приймалося не особою і “випадково”, бо це суперечить принципу обґрунтованості (вмотивованості) рішення [17].

Якщо дискусії про судовий розгляд, що здійснюється без участі людини, виглядають досить теоретичним станом на сьогодні, то вбудовані норми права в техніку, зокрема щодо обмеження швидкості в автомобілях, вже реальність, що потенційно несе загрозу *праву людини на свободу та вільний розвиток особистості* [18]. Приклад із автомобілем є свідченням розвитку концепції інтернету речей (англ. Internet of Things), що передбачає існування мережі між пристроями, що обмінюються даними за допомогою Інтернету [19]. Про інтернет речей часто згадують у контексті обчислювального права. Наприклад, унаслідок “обчислення” розумного договору (англ. smart contract), автоматично передаються дані на пристрої і запускаються певні процеси, наприклад вимкнення пристрою до усунення порушення умов договору [20]. А. Вашкевич вважає, що “вшиті” правові норми в “цифрову екосистему” інтернету речей допоможуть людям краще визначати свої права [21]. Натомість В. Гоффманн-Рім навмисне наводить дискусійний приклад самовиконуваного розумного договору, коли помешкання автоматично зачинається через несплату орендної плати навіть, якщо всередині в цей момент перебуватиме дитина [22]. Тому, на нашу думку, треба надзвичайно обережно підходити до впровадження таких

самовиконуваних норм. Окрім того, очевидним є те, що обчислювальне право в жодному разі не може перешкодити переступити через обов'язкову норму в умовах крайньої необхідності чи необхідної оборони або в так званих дилемних ситуаціях [23].

Окремої уваги заслуговує питання про те, чи має право людина самостійно вирішувати чи дотримуватися певної норми закону, чи ні, і, як наслідок, нести за це юридичну відповідальність. Обчислювальне право, інтегроване в пристрої, що за замовчуванням не дає можливості перевищити швидкість на автомобілі, увімкнути мотор у стані сп'яніння чи з непристібнутим ременем безпеки своєрідно обмежує моральне (не правове) право вибору між добром і злом, якого не позбавляє навіть релігія [24]. С. Шевчук наводить приклад із діалогу Платона “Крітон”, коли на запитання, чи може особа втекти з в'язниці, якщо вважає себе несправедливо засудженою, Сократ відповідає, що це, передовсім, “моральний вибір”, а не право [25]. А. Вашкевич, перераховуючи етичні проблеми автоматизації права, також зазначає, що “потрібно відповісти на запитання чи збережеться воля людини на правопорушення” [26]. Найближчим до цієї проблеми, на нашу думку, є саме юридизоване в ст. 23 Конституції України право на вільний розвиток своєї особистості [27].

Заборона дискримінації та рівність людей, незалежно від їх раси, національності, релігії, статі тощо, є фундаментальним принципом як у міжнародному, так і національному праві, на це вказує, зокрема, ст. 24 Конституції України та ст. 14 ЄКПЛ. І, як це не парадоксально, обчислювальне право несе в собі конкретні ризики щодо цього правового принципу. По-перше, на що вказує В. Гоффманн-Рім, програмне забезпечення також створюють люди, до того ж часто конкретні завдання вирішують технічні спеціалісти без нагляду правників. Як наслідок, існує ризик перенесення людьми власних упереджень чи дискримінаційного ставлення у програму [28]. Як відомо, технології машинного навчання “навчаються” на великих масивах даних, які, фактично, відображають попередній людський досвід у визначенні причин та наслідків різних явищ. Відповідно, існує ймовірність, що і дискримінаційний досвід у вигляді даних стане джерелом навчання для програми. С. Юїлль вказує на “заздалегідь визначене упередження”, що входить у кількісні дані і наводить приклад, коли програми вираховують непрямі зв'язки між поштовим індексом особи та доходами чи расою [29]. Також науковець наводить приклад расових упереджень, які відтворюють “аналітичні системи прогнозування”, що використовує поліція та суди у США [30]. Прикладом такої програми у правосудді став “COMPASS”. Цю програму використовують у системі кримінального судочинства США для “оцінки ризику повторного скоєння злочину”. Обвинувачений заповнює спеціальну анкету, і на її основі програми, засновані на технологіях навчання, визначають ризик рецидиву. За оцінками громадської організації “ProPublica”, які наводить В. Шемшученко, програма необґрунтовано призначала вдвічі частіше більший ризик повторного скоєння злочину для темношкірих, ніж для осіб інших рас [31].

А. Вашкевич наголошує, що використання технології машинного навчання для прийняття рішень в обчислювальному праві є недопустимим, оскільки воно здатне “відтворювати найгірші практики правозастосування” [32].

Упровадження обчислювального права та систем, що можуть приймати юридично значимі рішення щодо особи, неunikнено передбачає ризики для *права на повагу до приватного та сімейного життя* в аспекті захисту обробки персональних даних, оскільки такі дані неминуче повинні будуть вноситися у цифрове середовище. Однак, на нашу думку, ймовірні порушення цього права не пов’язані з самою ідеєю обчислювального права, як із технологічною спроможністю захистити дані. Цікавою є позиція Дж. Ріви, який присвятив статтю саме тим можливостям, які відкриває обчислювальне право для захисту персональних даних. На думку дослідника, вже зараз багато технологій, зокрема блокчейн та системи автоматизованої обробки даних, що приймають рішення, не відповідають критеріям, встановленим Загальним регламентом про захист даних Європейського Союзу, тому автор вважає найкращим способом захистити приватні дані в контексті інформаційних технологій – це впровадження обчислювального права [33]. Існують позитивні приклади того, як спеціальні технології підвищення приватності захищають конфіденційність, зокрема імплементують такі положення Загального регламенту про захист даних Європейського Союзу, як анонімність, інформована згода, мінімізація даних тощо [34]. Наприклад, сервіс “Enigma” – це децентралізований протокол на основі блокчейну, який виконує обчислення у “розумних договорах” за допомогою зашифрованих даних, де контролери даних опрацьовують їх без ідентифікації особи [35].

Загальний регламент про захист даних ЄС в П. 72 надає досить вичерпне регулювання для автоматизованого опрацювання даних, під сферу якого підпадає, зокрема, і обчислювальне право. Так, суб’єкт даних наділяється правом не дотримуватися виконання рішення на підставі автоматизованого опрацювання, якщо таке опрацювання оцінює її “персональні аспекти”, а рішення призводить до правових наслідків або “подібним чином істотно впливає”. Регламент наводить приклади таких ситуацій: заявка на оформлення кредиту чи працевлаштування. Водночас, регламент наводить значний перелік підстав, коли таке опрацювання може здійснюватися: 1) якщо це прямо передбачено законодавством ЄС чи держави-члена ЄС, зокрема “для цілей моніторингу, запобігання шахрайству та ухиленню від сплати податків”; 2) якщо це необхідно для укладення чи виконання договору; 3) якщо суб’єкт даних надав чітку згоду. Але, незалежно від підстави, таке опрацювання повинно відповідати гарантіям: “надання конкретної інформації суб’єкту даних і право на втручання людини”, “висловлення своєї думки”, “отримання обґрунтування рішення, досягнутого після такого оцінювання”, і “оскарження рішення” [36]. Тобто, регламент, загалом, допускає здійснення автоматизованої обробки і прийняття рішень, але акцентує увагу на таких запобіжниках, як згода, залучення (на вимогу) до процесу людини, обґрунтованість (вмотивованість)

рішення, право на оскарження. Окрім того, регламент спеціально надає більше свободи у приватній сфері укладення договорів, але конкретніше передбачає підстави, коли владні органи можуть здійснювати автоматизовану обробку.

21 квітня 2021 р. Європейська комісія опублікувала пропозиції щодо врегулювання сфери штучного інтелекту (далі – ШІ). Зауважимо, що до певної міри обчислювальне право може бути синонімом до використання ШІ у праві, тому регулювання ШІ є релевантним для правової оцінки ідеї обчислювального права. Запропонований на розгляд регламент класифікує системи ШІ за 4-ма ознаками ризику для суспільства: неприйнятний, високий, обмежений та мінімальний ризику [37]. У проекті регламенту є, зокрема, положення що стосуються використання ШІ у правозастосуванні. Так, відповідно до ст. 5, системи ШІ з неприйнятним ризиком забороняються, проте єдиним винятком з цієї категорії є системи біометричної ідентифікації у сфері правозастосування для цілей: 1) відстеження конкретних потенційних жертв злочинів; 2) цілеспрямованого запобігання неминучої загрози терористичного акту; 3) ідентифікації і затримання “виконавця або підозрюваного” в злочині, за який передбачено покарання понад 3 роки позбавлення чи обмеження волі [38].

До систем ШІ з високим рівнем ризику належить більшість тих, які, на нашу думку, потенційно можуть бути інтегровані з обчислювальним правом, тобто мати в собі запрограмовані юридичні норми з можливістю моделювати аргументацію. Так, згідно з Додатком 3 до регламенту, мають високий ризик такі системи, що стосуються: 1) біометричної ідентифікації осіб; 2) критичної інфраструктури; 3) захування осіб до навчальних закладів; 4) прийняття на роботу та оцінки праці; 5) доступу до “необхідних” приватних та публічних послуг, таких як соціальні пільги чи служби невідкладної допомоги; 6) правозастосування в контексті оцінки ризиків, перевірки емоцій, перевірки фейків, оцінки доказів у кримінальному процесі, прогнозування вчинення злочинів, профайлінгу підозрюваних та обвинувачених, аналіз злочинів із виявлення “прихованих зв’язків” у великих масивах інформації тощо; 7) міграції, права на притулок та прикордонного контролю; 8) “адміністрування правосуддя та демократичних процесів”, а саме “системи ШІ, призначені для допомоги судовим органам у вивченні та тлумаченні фактів і права та для застосування права до конкретних фактів” [39], що є, на нашу думку, яскравим прикладом обчислювального права.

Такі системи ШІ, що належать до категорії високого ризику, пропонуютьється обкласти “суворими зобов’язаннями” перед тим, як їх “можна буде випустити на ринок”. Це, зокрема: 1) наявність “адекватних систем оцінки та зменшення ризику”; 2) висока якість даних, що “живлять” програми, щоб запобігти дискримінаційним проявам; 3) протоколування роботи системи, щоб могли відстежити результати; 4) деталізована технічна документація, щоб такі системи могли бути оцінені спеціальними органами; 5) зрозуміла інформація для користувача; 6) “адекватні заходи людського

нагляду”); 7) “високий рівень надійності, безпечності та точності” [40]. Ці вимоги є більш деталізованими у ст. 9 – 15 проекту регламенту [41].

У Німеччині, як зазначає В. Гоффман-Рімм, вже існують “алгоритмізовані адміністративні рішення”. Автор наводить також приклад алгоритмів, що використовуються для пошуку та систематизації інформації при підготовці судових рішень, проте це не є обчислювальним правом у нашому розумінні, і зазначає, що судам заборонено автоматизовано виносити рішення [42]. Натомість такі адміністративні рішення, як довідка про нарахування соціальної допомоги або виписка зарплати, дійсно можуть прийматися автоматично без контролю посадовця. Німецьке законодавство регулює автоматизоване прийняття рішень у податковому, адміністративному та праві соціального захисту. Але такі рішення можливі лише за умови повної відсутності дискреції чи свободи дій в посадовій особі чи органу, тобто людська участь у прийнятті рішень вважається “невід’ємною частиною справедливого рішення”. Німецьке право допускає, що факти та обставини можуть бути встановлені адміністративним органом за допомогою “автоматизованих систем”, хоча якщо сторони юридичного спору роблять заяви щодо фактів та обставин, то саме фізична особа повинна встановити їх відповідність до конкретної ситуації [43].

В Україні, фактично, відсутнє регулювання, пов’язане зі штучним інтелектом і, відповідно, обчислювальним правом. На необхідність розробки такого законодавства вказують Т. Каткова [44], А. Бежевець [45], В. Власюк [46]. Переважно український науковий дискурс щодо ШІ точиться навколо питання ймовірної правосуб’єктності ШІ, відповідальності [47, 48] тощо, а не в контексті застосування у праві.

Натомість у 2020 р. Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) схвалив “Концепцію розвитку штучного інтелекту в Україні”, де серед пріоритетних сфер застосування ШІ є “публічне управління, правове регулювання та етика, правосуддя”. Зокрема, уряд визначив досить амбітні цілі щодо вивчення можливостей використання ШІ та його впровадження. Це стосується, зокрема, таких сфер, де потенційно може розвинутися обчислювальне право, як адміністративні послуги, ідентифікація та верифікація осіб, юридичні консультації, запобігання правопорушенням, ресоціалізація засуджених осіб та навіть винесення судових рішень у нескладних справах.

Окремо хочемо виділити такий “зародок” обчислювального права в українській правовій системі, як машинозчитуваний модельний статут товариства з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ). У 2019 р. Міністерство юстиції України запустило сервіс, який передбачає можливість користувачу створити під його потреби статут ТОВ, який одночасно є написаний звичайною мовою та у машинозчитуваному форматі (“цифровий код статуту”), що дає змогу автоматично і швидко обробляти положення статуту комп’ютеру. Цікавим є те, що Постанова КМУ № 367, якою було затверджено статут [49], фактично затвердила не сам модельний статут, а програмний алгоритм його створення [50]. Функціонування ж самого сервісу

врегульоване спеціальним Порядком Міністерства юстиції України, затвердженим наказом № 784/5, за яким цифровий код модельного статуту є набором із 71-ої цифри, значення і розташування яких вказує на певний пункт чи підпункт статуту [51].

Формою обчислювального права, яка вже використовується у всьому світі та в Україні, є “розумні договори” або смарт-контракти. Оскільки ідея смарт-контрактів є у площині приватно-правового регулювання, де панує воля сторін, то навіть у тих юрисдикціях, де немає спеціального регулювання, ця технологія використовується. Наприклад, А. Вашкевич, описуючи стан регулювання смарт-контрактів у Росії, зазначає, що жодних обмежень щодо їх використання немає [52]. Натомість, спеціальне регулювання є у деяких штатах США, Великій Британії, Австралії, Білорусі, на рівні ЄС регулювання відсутнє [53]. Законодавство Білорусі, на думку В. Варавки, визначає смарт-контракт як “програмний код, що забезпечує автоматичне виконання угод, а також інших юридично значимих дій” [54].

Подібно до А. Вашкевича, українські дослідники цього питання не бачать законодавчих перешкод для існування смарт-контрактів у межах української правової системи, однак наголошують, що таке регулювання все ж потрібне [55]. Л. Мамчур виводить “законність” смарт-контрактів, по-перше, із засади свободи договору (ст. 6 ЦК України) [56]; по-друге, з того, що як і міжнародне торгівельне право (Віденська конвенція про договори міжнародної купівлі-продажу товарів 1980 р.), так і українське (ст. 207 ЦК України) допускають “інші технічні засоби зв’язку” як форму вираження письмової форми договору [57]. Єдиною суттєвою проблемою у регулюванні смарт-контрактів є державна політика щодо криптовалют, оскільки, зазвичай, саме вона є способом оплати за смарт-контрактом [58].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Впровадження обчислювального права несе в собі ризики щодо сумісності з сучасними правовими системами, зокрема існує загроза для прав людини. Ми вважаємо, що можуть порушуватися чи обмежуватися такі фундаментальні права, як право на справедливий суд в аспекті вмотивованості судового рішення, принцип змагальності, право на участь у судовому розгляді та засади, що суд здійснюється фізичною особою, що в сукупності може підірвати довіру і легітимність органів, які уповноважені застосовувати право.

Загроженим є також, на нашу думку, право на вільний розвиток особистості в аспекті морального права людини порушити закон і понести за це відповідальність у контексті самовиконуваних норм, що вмонтовані в техніку, наприклад недопущення перевищення швидкості автомобілем або блокування пристроїв до виконання умов договору.

Також існує небезпека для персональних даних у контексті права на повагу до особистого життя, однак, на нашу думку, це питання суто технологічне. Проблеми також виникають із дотриманням принципу недискримінації, оскільки такі технології, як машинне навчання, ґрунтуються на великих масивах даних, які важко відслідкувати і які

відображають увесь людський досвід із його дискримінаційними та упередженими проявами.

Законодавче регулювання, зокрема в проекті регламенту ЄС, допускає існування обчислювального права, проте досить суворо його регламентує, гарантуючи право вимагати втручання людини. Німецьке законодавство дозволяє використання автоматизованих рішень лише у виняткових ситуаціях, що не вимагають дискреції уповноваженої особи. А така форма обчислювального права, як смарт-контракти, хоч і вже фактично існує у багатьох юрисдикціях, не врегульована, але її використання не суперечить засадам цивільного права.

З огляду на вищезазначені загрози та малодослідженість проблеми, на нашу думку, потрібно застосувати гібридний підхід, що передбачає поєднання існуючого права з обчислювальним як факультативним джерелом права. Це може значно посилити можливості реалізації: по-перше, права на доступ до правосуддя; по-друге, права на доступ до інформації. Ми вважаємо, що існує значна потреба в подальших дослідженнях можливості використання обчислювального права і визначенні тих сфер, де це буде найбільш виправдано, наприклад: з метою інформування людей, професійного збору та аналізу інформації для юристів, досудового вирішення спорів, навчання студентів тощо.

Список використаної літератури

1. Andersson H. Computational Law: Law That Works Like Software // Academia.edu. 2014. P. 25. URL : https://www.academia.edu/9286857/Computational_Law_Anderrson_and_Lee?au_to=download (date of using: 12.05.2021).
2. Козюбра М. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості // Право України. 2014. № 1. С. 29.
3. Фулей Т. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : наук.-метод. посіб. для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. С. 29.
4. Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 39. Ст. 141.
5. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України № 1618-IV від 18.03.2004 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 12.04.2021).
6. Livermore M. A. Rule by Rules // Computational Legal Studies: The Promise and Challenge of Data-Driven Legal Research. 2019. URL : <https://ssrn.com/abstract=3387701> (дата звернення: 12.05.2021).
7. Lawrence B. Solum. Procedural Justice // Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. 2004. URL : <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/881/> (date of using: 12.05.2021).
8. Lawrence B. Solum. Procedural Justice... P. 280.
9. Hoffmann-Riem W. Legal Technology/Computational Law // Journal of Cross-disciplinary Research in Computational Law. 2021. Vol. 1., № 1. P. 1—16.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України № 4651-VI від 13.04.2012 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 12.04.2021).

11. Фулей Т. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя... С. 60.

12. Берзанюк Я. Поняття та критерії вмотивованості судового рішення як однієї з гарантій дотримання судами принципу верховенства права // Верховний Суд. 2019. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/635136/> (дата звернення: 12.04.2021).

13. Livermore M. A. Rule by Rules... P. 16.

14. Riva G. The Potential and Limitations of Computational Law for Data Protection // MIT Computational Law Report. 2020. URL : <https://law.mit.edu/pub/thepotentialandlimitationsofcomputationalawfordataprotection/release/2> (date of using: 12.05.2021).

15. Hoffmann-Riem W. Legal Technology... P. 4.

16. Конституція України...

17. Yuill S. Section Editorial: Critical Approaches to Computational Law // Computational Culture a journal of software studies. 2019. P. 8; 10. URL : <http://computationalculture.net/section-editorial-critical-approaches-to-computational-law/> (date of using: 12.05.2021).

18. Priyadarshni V., Gopi Krishna P., Sreenivasa Ravi K. GPS and GSM enabled embedded vehicle speed limiting device // Indian Journal of Science and Technology. 2016. № 9(17). P. 1.

19. Бугера О. Інтернет речей та запобігання злочинності // Підприємництво, господарство і право. 2018. № 6. С. 295—298.

20. Вашкевич А. Смарт-контракты: что, зачем и как. Москва : Симплоер, 2018. С. 42.

21. Вашкевич А. Автоматизация права: право как электричество. Москва : Симплоер, 2019. С. 62.

22. Hoffmann-Riem W. Legal Technology... P. 9.

23. Ibid. P. 10.

24. Is It Right to Break the Law? The question is raised by recent incidents of civil disobedience in the United States. Here a philosopher examines a fundamental moral problem as old as Socrates // The New-York Times. 1964. URL : <https://www.nytimes.com/1964/01/12/archives/is-it-right-to-break-the-law-the-question-is-raised-by-recent.html> (date of using: 12.05.2021).

25. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Київ : Реферат, 2006. С. 15.

26. Вашкевич А. Автоматизация права... С. 32.

27. Конституція України...

28. Hoffmann-Riem W. Legal Technology... P. 4.

29. Yuill S. Section Editorial... P. 7.

30. Ibid. P. 12.

31. Шемшученко В. Штучний інтелект у правосудді. 2020. URL : <https://cedem.org.ua/analytics/shtuchnyj-intelekt-pravosuddia/> (дата звернення: 12.04.2021).

32. Вашкевич А. Автоматизация права... С. 32.

33. Riva G. The Potential and Limitations... Р. 2—4.

34. Ibid. Р. 16.

35. Ibid. Р. 16.

36. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). 2016. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> (date of using: 12.04.2021).

37. Єврокомісія пропонує нові правила використання штучного інтелекту. 2021. URL : <https://cedem.org.ua/news/ec-shtuchnyi-intelekt> (дата звернення: 12.05.2021).

38. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts, COM/2021/206 final. 2021. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206> (date of using: 12.04.2021).

39. Annexes to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts. 2021. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206> (date of using: 12.05.2021).

40. Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules and actions for excellence and trust in Artificial Intelligence. 2021. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1682 (date of using: 12.04.2021).

41. Proposal for a Regulation...

42. Hoffmann-Riem W. Legal Technology... Р. 7, 8.

43. Ibid. Р. 8.

44. Каткова Т. Штучний інтелект в Україні: правові аспекти // Право і суспільство. 2020. № 6. С. 53.

45. Бежевець А. Правовий статус роботів: проблеми та перспективи визначення // Інформація і право. 2019. № (1)28. С. 61.

46. Власюк В. Закон для роботів: чому штучний інтелект потребує правового регулювання і яким галузям це потрібно найбільше // Mind. 2020. URL : <https://mind.ua/openmind/20216542-zakon-dlya-robotiv-chomu-shtuchnij-intelekt-potrebue-pravovogo-regulyuvannya> (дата звернення: 12.04.2021).

47. Каткова Т. Штучний інтелект в Україні...

48. Бежевець А. Правовий статус роботів... С. 63—65.

49. Деякі питання дерегуляції господарської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України № 367 від 27.03.2019 р. URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.04.2021).

50. Підгайний М. Машинозчитувальні статuti в Україні. 2019. URL : <https://loyer.com.ua/uk/mashinozchituvalni-statuti-v-ukrayini> (дата звернення: 12.04.2021).

51. Про затвердження Порядку функціонування порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи : Наказ Міністерства юстиції України № 784/5 від 23.03.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0427-16#Text> (дата звернення: 12.04.2021).

52. Вашкевич А. Автоматизация права... С. 75.

53. Там же. С. 81—89.

54. Варавка В. Проблеми правового регулювання смарт-контрактів // Актуальні проблеми правознавства. 2020. № 1. С. 145.

55. Мамчур Л., Недибалюк О. Цивільно-правові реалії допустимості використання смарт-контракту у договірних відносинах // Історико-правовий часопис. 2018. №2. С. 93. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2018_2_20 (дата звернення: 12.05.2021).

56. Там само. С. 92.

57. Там само. С. 90.

58. Там само. С. 92.

Статтю подано: 27.04.2021

Статтю схвалено: 10.06.2021

Krasivskiy Orest Yakubovych

*Doctor of History, Professor, Head of the European Integration and Law
Department of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National
Academy for Public Administration
ORCID: 0000-0002-7028-6038
e-mail: krasivski@ukr.net*

Yanyshivskiy Mykhailo Myroslavovych

*Master's student of the Faculty of Law of National University
"Kyiv-Mohyla Academy"
ORCID: 0000-0002-8788-6339
e-mail: yanyshivskiyim@gmail.com*

COMPUTATIONAL APPROACH TO LAW: COMPATIBILITY WITH HUMAN RIGHTS AND CURRENT REGULATION

Problem setting. The development of information technologies and especially the COVID-19 coronavirus pandemic have highlighted the problem of digitization of many areas of human activity, including law. Digital tools are increasingly used in the legal business, legal services, law enforcement, including administrative services and even justice. One of the most radical ideas in this area

is the translation of legal norms into the form of program code, called “Computational Law” or computational approach to law.

Recent research and publications analysis. In modern Ukrainian-language scientific literature, the term “Computational Law” is virtually absent. However, it is worth paying attention to the works of Ukrainian researchers such as L. Mamchur, V. Varavka, T. Katkova, A. Bezhevets, V. Vlasyuk, N. Haletska, A. Kostenko, E. Zheltukhin, M. Shvets, L. Chistokletov and O. Khytra in the field of legal informatics and automated legal systems. The term “Computational Law” and the analysis of the problem of compatibility with human rights and legal systems in general is sufficiently developed in foreign publications of such authors as H. Andersson, M. Genesereth, L. Loevinger, L. Mehl, W. Hoffmann-Riem, S. Yuill, J. Riva, V. Gavrilov, A. Paliwala, M. Curtotti, J. Rhim, A. Vashkevich, M. Livermore, S. Wolfram, E. Rissland, L. Allen, M. Sergot, E. Churilov. It should be emphasized that there is no unified approach to the concept and even use of the term “Computational Law”, so synonymous terms such as “Legal Artificial Intelligence”, “Jurimetrics” and even “Legal Informatics” are used.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The introduction of technologies that partially or completely exclude a person from the decision-making process, mimic certain types of human activities, should be associated with the concept of artificial intelligence, regardless of specific technological approaches. As a result, there is a need to analyze the problem of using Artificial Intelligence (and Computational Law) in legal activities in the context of respect for human rights and its compatibility with existing legal regulations.

Paper main body. Computational Law is an approach to the representation of legal norms in an accurate computational form (machine-readable) with the ability to use it for automated legal reasoning in a digital environment. The introduction of Computational Law poses risks to compatibility with modern legal systems, in particular there is a threat to human rights. Such fundamental right as the right to a fair trial may be violated or restricted in terms of justification of judicial decisions, the adversarial principle, the right to participate in the trial and the principle that the trial is exercised by a human individual, which all may undermine the trust and legitimacy of the authorities empowered to apply the law.

In our opinion, the right to free development of the individual is also threatened in terms of the moral right of a person to consciously violate the law and be held liable in the context of self-fulfilling rules.

The right to respect for private life, in terms of personal data protection is also under threat, but we found this issue purely technological. Problems also arise with non-discrimination, as technologies such as machine learning rely on large data sets, which are difficult to trace, and which reflect the entire human experience with its discriminatory and biased manifestations.

Legislation, in particular the draft EU regulations, allows for the existence of Computational Law, but strictly regulates such use and requires human participation and supervision. German law allows the use of automated decision-making process in exceptional cases that do not require the discretion of the

authorized person. Although such example of Computational Law as smart contracts in fact already exists in many jurisdictions, it is not regulated, but its use does not violate the principles of civil law.

Conclusions of the research and prospects for further studies. In our opinion, a hybrid approach should be applied, which involves combining existing law with Computational Law as an optional source of law. This can significantly enhance the realization of the right of access to justice as well as the right of access to information. We believe that there is a need for a further research into the possibility of using Computational Law and identifying those areas where it is the most effective, for example, in informing laypersons, professional collection and analysis of information for lawyers, pre-trial dispute resolution, training of law students.

Key words: Computational Law; legal informatics; Artificial Intelligence; Human Rights; automated legal regulation; machine-readable rules; digitalization.

Reference

1. Andersson, H. (2014). Computational Law: Law That Works Like Software. *Academia.edu*. pp. 25. URL : https://www.academia.edu/9286857/Computational_Law_Anderrson_and_Lee?au-to=download.
2. Koziubra, M. (2014). Metodolohiia pravoznavstva i metodolohiia prava: spivvidnoshennia poniat ta yikh osoblyvosti. *Pravo Ukrainy*, Issue 1, pp. 29 [in Ukrainian].
3. Fulei, T. (2015). *Zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny pry zdiisnenni pravosuddia*. 2-nd ed. Kyiv. pp. 29 [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy. № 254к/96-ВР. (1996). [in Ukrainian].
5. Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. № 1618-IV. (2004). [in Ukrainian].
6. Livermore, M. A. (2019). Rule by Rules. *Computational Legal Studies: The Promise and Challenge of Data-Driven Legal Research*. URL : <https://ssrn.com/abstract=3387701>.
7. Lawrence, B. S. (2004). Procedural Justice. *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*. URL : <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/881>.
8. Ibid. pp. 280.
9. Hoffmann-Riem, W. (2021) Legal Technology/Computational Law. *Journal of Cross-disciplinary Research in Computational Law*, Vol. 1, №1, pp. 1—16.
10. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. № 4651-VI. (2012). [in Ukrainian].
11. Fulei, T. (2015). *Zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny...* pp. 60.
12. Berzaniuk, Y. (2019). Poniattia ta kryterii vmotyvovanosti sudovoho rishennia yak odniei z harantii dotrymanna sudamy pryntsyphu verkhovenstva

prava. *Verkhovnyi Sud*. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/635136/> [in Ukrainian].

13. Livermore, M. A. (2019). Rule by Rules... pp. 16.

14. Riva, G. (2020) The Potential and Limitations of Computational Law for Data Protection. *MIT Computational Law Report*. URL: <https://law.mit.edu/pub/thepotentialandlimitationsofcomputationalallawfordataprotection/release/2>.

15. Hoffmann-Riem, W. (2021) Legal Technology... pp. 4.

16. Konstytutsiia Ukrainy...

17. Yuill, S. (2019). Section Editorial: Critical Approaches to Computational Law. *Computational Culture a journal of software studies*, pp. 8; 10. URL : <http://computationalculture.net/section-editorial-critical-approaches-to-computational-law/>.

18. Priyadarshni, V., Gopi Krishna, P., Sreenivasa Ravi, K. (2016). GPS and GSM enabled embedded vehicle speed limiting device. *Indian Journal of Science and Technology*, Issue 9(17), pp. 1.

19. Buhera, O. (2018). Internet rechei ta zapobihannia zlochynnosti. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i parvo*, Issue 6, pp. 295 [in Ukrainian].

20. Vashkevich, A. (2018). *Smart-kontrakty: chto, zachem i kak*. Moskva: Simplover. pp. 42 [in Russian].

21. Vashkevich, A. (2019). Avtomatizacija prava: pravo kak jelektrichestvo. Moskva: Simplover. pp. 62 [in Russian].

22. Hoffmann-Riem, W. (2021). Legal Technology... pp. 9.

23. Ibid. pp. 10.

24. Is It Right to Break the Law? The question is raised by recent incidents of civil disobedience in the United States. Here a philosopher examines a fundamental moral problem as old as Socrates. (1964). *The New York Times*. URL : <https://www.nytimes.com/1964/01/12/archives/is-it-right-to-break-the-law-the-question-is-raised-by-recent.html>.

25. Shevchuk, S. (2006). *Sudovyi zakhyst prav liudyny: Praktyka Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u konteksti zakhidnoi pravovoi tradytsii*. Kyiv: Referat. pp. 15 [in Ukrainian].

26. Vashkevich, A. (2019). Avtomatizacija prava... pp. 32.

27. Konstytutsiia Ukrainy...

28. Hoffmann-Riem, W. (2021). Legal Technology... pp. 4.

29. Yuill, S. (2019). Section Editorial... pp. 7.

30. Ibid. pp. 12.

31. Shemshuchenko, V. (2020). *Shtuchnyi intelekt u pravosuddi*. URL : <https://cedem.org.ua/analytics/shtuchnyj-intelekt-pravosuddia> [in Ukrainian].

32. Vashkevich, A. (2019). Avtomatizacija prava... pp. 22.

33. Riva, G. (2020) The Potential and Limitations... pp. 2-4.

34. Ibid. pp. 15.

35. Ibid. pp. 16.

36. Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on

the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). № 2016/679. (2016). URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

37. Tsentr demokratii ta verkhovenstva prava. (2021). *Yevrokomisiia proponuie novi pravyla vykorystannia shtuchnoho intelektu*. URL : <https://cedem.org.ua/news/ec-shtuchnyi-intelekt/> [in Ukrainian].

38. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts. № COM/2021/206 final. (2021). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>.

39. Annexes to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts. (2021). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>.

40. *Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules and actions for excellence and trust in Artificial Intelligence*. (2021). URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1682.

41. Proposal for a Regulation...

42. Hoffmann-Riem, W. (2021). *Legal Technology...* pp. 7, 8.

43. *Ibid.* pp. 8.

44. Katkova, T. (2020). *Shtuchnyi intelekt v Ukraini: pravovi aspekty. Pravo i suspilstvo*, Issue 6, pp. 53 [in Ukrainian].

45. Bezhevets, A. (2019). *Pravovyi status robotiv: problemy ta perspektyvy vyznachennia. Informatsiia i parvo*, Issue (1)28, pp. 61 [in Ukrainian].

46. Vlasiuk, V. (2020). *Zakon dlia robotiv: chomu shtuchnyi intelekt potrebuie pravovoho rehuliuвання i yakym haluziam tse potribno naibilshe. Mind*. URL : <https://mind.ua/openmind/20216542-zakon-dlya-robotiv-chomu-shtuchnij-intelekt-potrebue-pravovogo-reguliyuvannya> [in Ukrainian].

47. Katkova, T. (2020). *Shtuchnyi intelekt v Ukraini...* pp. 48, 49.

48. Bezhevets, A. (2019). *Pravovyi status robotiv...* pp. 63-65.

49. *Deiaki pytannia derehuliyatsii hospodarskoi diialnosti*. № 367. (2019) [in Ukrainian].

50. Pidhainyi, M. (2019). *Mashynozchytivalni statuty v Ukraini*. URL : <https://loyer.com.ua/uk/mashynozchytivalni-statuti-v-ukrayini> [in Ukrainian].

51. *Pro zatverdzhennia Poriadku funktsionuvannia portalu elektronnykh servisiv yurydychnykh osib, fizychnykh osib-pidprijemstiv ta hromadskykh formuvan, shcho ne maiut statusu yurydychnoi osoby*. № 784/5. (2016) [in Ukrainian].

52. *Vashkevich, A. (2019). Avtomatizacija prava...* pp. 22.

53. *Ibid.* pp. 81—89.

54. *Varavka, V. (2020). Problemy pravovoho rehuliuвання smart-kontraktiv. Aktualni problemy pravoznavstva*, Issue 1, pp. 145 [in Ukrainian].

55. Mamchur, L., Nedybaliuk, O. (2018). Tsyvilno-pravovi realii dopustymosti vykorystannia smart-kontraktu u dohovirnykh vidnosynakh. *Istoryko-pravovyi chasopys*, Issue 2, pp. 93 [in Ukrainian].

56. Ibid. pp. 92.

57. Ibid. pp. 90.

58. Ibid. pp. 92.

Paper submitted: 27.04.2021

Paper accepted: 10.06.2021

Цитування: Красівський О. Я., Янишівський М. М. Обчислювальне право: сумісність із правами людини та законодавче регулювання // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239197>).

Citation: Krasivskyi, O. Ya., Yanyshivskyi, M. M., (2021). Obchysliuvalne pravo: sumisnist z pravamy liudyny ta zakonodavche rehuliuvannia. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: [10.33990/2070-4038.27.2021.239197](https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239197)).

УДК 65.012.32:61:378

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239199

Курносенко Лариса Володимирівна

кандидат економічних наук, доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
ORCID: 0000-0003-2309-695X
e-mail: lara_w@ukr.net

Нснова Оксана Миколаївна

кандидат медичних наук, доцент, декан медичного факультету Одеського національного медичного університету
ORCID: 0000-0003-2179-0796
e-mail: nenova.oksana@gmail.com

Сухаренко Владислав Владиславович

директор державного закладу “Спеціалізований (спеціальний) санаторій “Аркадія” Міністерства охорони здоров’я України”, аспірант Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
ORCID: 0000-0001-5355-7708
e-mail: doc.sukharenko@gmail.com

**МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ
КЕРІВНИКА В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ’Я**

Розглянуто понятійний апарат моделі формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров’я, основними елементами якої визначено суб’єкти, об’єкти, механізм, методи та форми реалізації. Зроблено висновок, що модель реалізується через механізм, ядром якого є державна кадрова політика в сфері охорони здоров’я, засобами реалізації є правові, економічні та адміністративні методи державного впливу, а формами реалізації є освітньо-професійні програми післядипломного рівня освіти та програми освіти системи безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров’я.

Ключові слова: компетентність; професійна компетентність; модель професійної компетентності керівника; механізм реалізації моделі професійної компетентності; керівники в сфері охорони здоров’я.

Постановка проблеми. Медична реформа визначила появу різноманітних організаційно-правових форм господарювання в сфері охорони здоров’я. Національним законодавством діяльність в сфері медичного обслуговування населення визнається: 1) діяльність фізичних осіб-підприємців; 2) діяльність юридичних осіб публічного права у формі державних та комунальних установ, казенних підприємств, комунальних некомерційних підприємств; 3) діяльність юридичних осіб приватного права

у формі товариств чи установ чи в іншій формі (зокрема підприємств). Постійні організаційно-економічні перетворення в системі охорони здоров'я стимулюють розвиток професійної компетентності керівних кадрів суб'єктів різноманітних форм господарювання.

Структурні реформи в системі охорони здоров'я, автономізація медичних закладів та кардинальна зміна моделі їх фінансування обумовлюють необхідність постійного удосконалення методологічних та організаційних підходів до підготовки сучасних спеціалістів у сфері організації та управління охороною здоров'я, здатних до прийняття самостійних управлінських рішень, пов'язаних зі стратегічним розвитком закладу, розподілом ресурсів, управлінням персоналом в умовах невизначеності і змін, налагодженням комунікативних зв'язків, впровадженням інноваційних технологій.

На сьогодні розвиток професіоналізму і освіченості керівних кадрів системи охорони здоров'я України регулюють і визначають особливості управління їх освітою та кар'єрою: Конституція України; Закон України "Про вищу освіту", Положення про систему безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я [1]. Цілі формування професійної компетентності управлінського персоналу в Україні на сучасному етапі визначаються Національною рамкою кваліфікацій, яка є системним і структурованим описом кваліфікаційних рівнів [2].

Методологічні підходи, організаційні форми та критерії формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я містять: Порядок проведення атестації лікарів [3]; Перелік назв циклів спеціалізації та вдосконалення лікарів і провізорів у вищих медичних (фармацевтичних) закладах (факультетах) післядипломної освіти [4]; Довідник кваліфікаційних характеристик. Випуск 78 "Охорона здоров'я" [5].

Стратегія розвитку медичної освіти в Україні містить рекомендації щодо покращення комунікативної, мовної та цифрової компетентності медичних працівників [6].

Сучасний ринок праці вимагає від майбутнього керівника в сфері охорони здоров'я, окрім високої кваліфікації за основним фахом, широти кругозору, навичок самостійного, творчого і критичного мислення, трансформації одержаних умінь відповідно до соціально-економічної ситуації, що змінюється, та забезпечення постійного оновлення знань.

Пріоритетним напрямом державної політики України в сфері охорони здоров'я є формування професійної компетентності керівників у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Понятійно-термінологічні та практичні аспекти проблеми формування професійної компетентності керівників розглянуто в працях багатьох як закордонних, так і вітчизняних вчених, а саме: О. Баєвої, П. Балканської, Г. Безродної, М. Білинської, Р. Боятцис, В. Брича, Ю. Вороненка, В. Верби, Н. Володіної, С. Гончаренка, Б. Демина, Д. Димитрова, О. Євмешкіної, А. Капацини, Д. Кемпбелла, А. Колесника, А. Колота, А. Комарової, Г. Крюкової, В. Лугового, І. Пахлової, Й. Ситника, П. Сперроу, Л. Спенсера.

Особливості навчальних підходів до формування професійної компетентності медичних працівників розглядали Т. Кравцова, К. Хоменко [7], М. Мруга [8] та інші. Управлінський капітал у системі охорони здоров'я досліджувала В. Борщ [9].

Необхідно погодитися з В. Бричем, Т. Васильєвою, А. Колотом, Р. Огановою, В. Прасолою, В. Кучеренком, А. Вялковою, Г. Куценком, Й. Ситником, що професійна компетентність медичного персоналу є важливим фактором якості медичної допомоги.

В дисертаційній роботі Л. Ліштаби запропоновано модель інформаційної підтримки прийняття рішень з управління керівними кадрами в сфері охорони здоров'я на основі застосування інструментів інтервального аналізу факторів впливу на формування професійної компетентності керівників [10]. Визначальними факторами впливу автор називає загальний медичний стаж, частку управлінського стажу від загального, кількість та інтенсивність наукових публікацій. Останній фактор автор виділяє як визначальний, що відображає націленість на підвищення свого фахового рівня і поєднує компетентності самоорганізації і самоуправління з адміністративно-господарським управлінням.

Викремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значні наукові доробки вчених, досі відсутні комплексні дослідження, які б стосувалися розробки моделі формування професійної компетентності управлінського персоналу в сфері охорони здоров'я у процесі освітньо-професійної підготовки.

Актуальність проблеми підтверджують суперечності, які існують між: традиційною системою підготовки керівних медичних кадрів й вимогами часу і соціуму щодо сучасного рівня їх професійної компетентності; потребою у дослідженнях моделі формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я як джерела навчальної та управлінської інформації та недостатньою кількістю таких досліджень.

Метою статті є обґрунтування структури моделі формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я у процесі освітньо-професійної підготовки.

Виклад основного матеріалу. Поняття “компетенції” та “компетентності” мають витоки в теорії менеджменту. Авторами поняття “ключові компетенції”, як і розробниками відповідної концепції, є відомі ідеологи сучасного менеджменту Г. Хамел і К. Прахалад, які досліджували цю проблему в контексті підвищення конкурентоздатності бізнес-структур [11].

Найпоширенішим у сучасній вітчизняній науці є розуміння компетентності як інтегральної характеристики особистості, яка визначає здатність останньої вирішувати проблеми, що виникають у реальному житті у різних сферах діяльності на основі використання знань, навчального і життєвого досвіду, відповідно до засвоєної системи цінностей.

Компетентність – це не специфічні предметні вміння та навички, навіть не абстрактні розумові дії або логічні операції, а конкретні, життєві, необхідні людині будь-якої професії та віку [12].

Компетентність ґрунтується на знаннях і вміннях, але ними не вичерпується, обов'язково охоплюючи особистісне ставлення до них людини, а також її досвід, який дає змогу ці знання “вплести” у те, що вона вже знала, та її спроможність збагнути життєву ситуацію, у якій вона зможе їх застосувати. Таким чином, кожна компетентність побудована на поєднанні пізнавальних ставлень і практичних навичок, знань і вмінь, цінностей, емоцій, поведінкових компонентів, тобто усього того, що можна мобілізувати для активної дії [13].

Згідно з Законом України “Про державну службу”, професійна компетентність – це здатність особи в межах, визначених за посадою повноважень, застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [14].

Професійна компетентність керівника – це здатність ефективно діяти і досягати результатів у конкретній сфері життєдіяльності людини, зокрема в управлінні охороною здоров'я. Професійна компетентність розглядається як: глибока обізнаність із предметом діяльності; сукупність професійних знань і професійно значущих якостей особи, що націлюють на самостійну та відповідальну діяльність; вміння та навички у виконанні професійних функцій; професійна та управлінська культура. Як правило, рамки професійної компетентності окреслені у відповідних стандартах (професійних кваліфікаціях).

С. Майборода та Я. Радиш визначили основні складові професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я: професіоналізм, управлінська відповідальність, культура управлінської діяльності, особистісні якості керівника, тобто здатність керувати самим собою, психологічна готовність до виконання управлінської діяльності та визнання загально-людських цінностей [15].

Структура професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я, на думку І. Солоненко та Л. Жаліло, повинна враховувати: стратегічну компетентність (стратегічне та системне мислення, здатність передбачення); соціальну компетентність (вміння працювати в команді, здатність мотивувати та переконувати, здатність до навчання та інновацій, здатність до врегулювання конфліктів); функціональну компетентність (здатність приймати рішення, ініціативність, уміння, знання та навички, пов'язані з професійною лікарською діяльністю, гнучкість та витривалість у роботі); управлінську компетентність (організаційні здібності, відповідальність, лідерські якості, авторитет та поведінка керівника); професійну компетентність (вища освіта, досвід професійної лікарської діяльності, професійна діяльність у більшості функціональних напрямів, зарубіжний досвід діяльності, знання іноземних мов) [16].

Із метою розробки моделі формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я з'ясуємо понятійно-термінологічний апарат. Філософський зміст моделі (від фр. *modele* – взірєць) пояснює її як спеціально створений об'єкт, або змодельоване явище, яке враховує всі (усвідомлені і бажані) характеристики об'єкта або явища, що вивчається. Модель може виконувати свою роль у разі її достатньо точної відповідності об'єкту, що вивчається. Умовно, поняття моделі відповідає на запитання “що є даний об'єкт, явище?”.

Модель формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я можна розглядати з філософського та соціально-економічного боку. Філософський аспект моделі відображає діалектичну сукупність форм та методів впливу на процес формування знань, умінь, навичок, здатності керівника ефективно діяти і досягати результатів у сфері управління охороною здоров'я. Соціально-економічний аспект моделі полягає у тому, що вона завжди конкретизується певними соціально-економічними умовами розвитку суспільства, вимогами ринкового середовища щодо професійних якостей керівника, особливостями функціонування системи охорони здоров'я та політичними пріоритетами країни, залежить від конкретних історичних умов, обирається за принципом узгодження інтересів усіх суб'єктів процесу формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я (рис. 1).

Суб'єктами процесу формування та розвитку професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я є Президент України, Уряд України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, заклади вищої освіти, заклади охорони здоров'я різних організаційно-правових форм господарювання, власне керівники або претенденти на керівні посади (медичні працівники та інші спеціалісти, політичні та громадські структури).

Об'єктами моделі є елементи системи формування та розвитку професійної компетентності керівника (організаційні, правові, економічні, навчальні, ціннісно-особисті підсистеми). На різних рівнях формування професійної компетентності керівника (післядипломному рівні та на рівні безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я) виникають різні специфічні об'єкти регулювання.

Функціонування моделі забезпечує відповідний механізм (від гр. – *mechanē* – прилад, який передає і перетворює рух). На думку авторів, “механізм формування компетентностей управлінського персоналу – це інтегрована система знань, навичок і здібностей, управлінського персоналу, сформованих у процесі навчання, накопичених у практичній діяльності професійного досвіду” [17]. На нашу думку, таке визначення механізму не передає діяльнісного аспекту поєднання всіх складових моделі у процесі руху, а вказує на вже сформований результат.

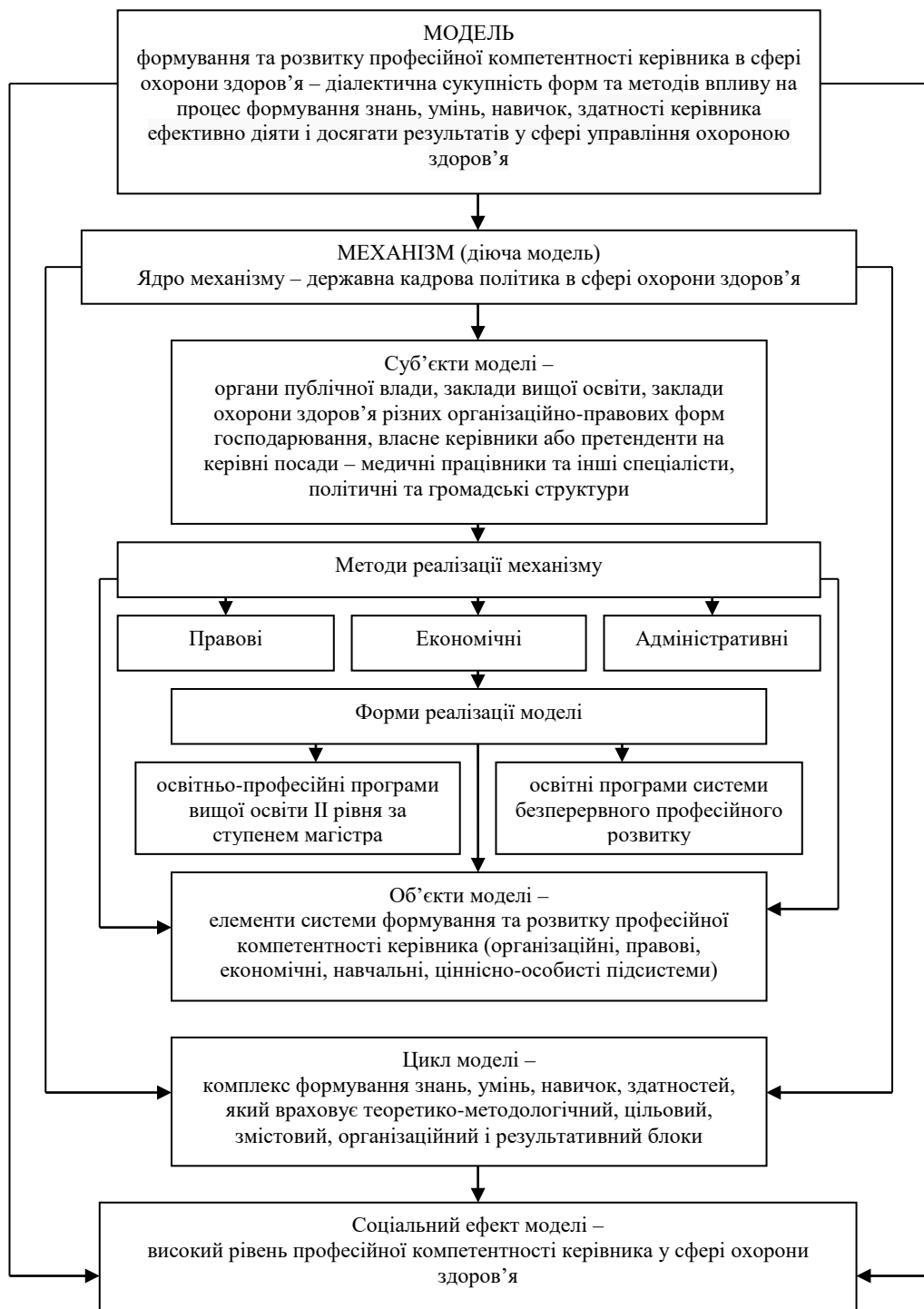


Рис. 1. Модель формування та розвитку професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я

Щодо предмета нашого дослідження, механізм – це цілісна діалектична сукупність взаємозв'язаних, взаємообумовлених і ціленаправлених інструментів, форм, методів впливу суб'єктів моделі на об'єкти з метою формування та розвитку професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я. Головне запитання, пов'язане із поняттям “механізм”: “за допомогою чого забезпечується функціонування моделі?”. Модель у нашому розумінні – це конкретний працюючий механізм.

Ядром механізму формування та розвитку професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я є державна кадрова політика, зокрема в сфері охорони здоров'я та її основний напрямок – підготовка та підвищення кваліфікації кадрів.

Державну кадрову політику можна здійснювати різними методами. Метод (від гр. *methodos* – шлях до чого-небудь) – це спосіб досягнення цілей, певним способом упорядкована діяльність. У нашому розумінні метод відповідає на запитання: “як, яким чином?”. Застосовуючи той або інший метод реалізації механізму формування професійної компетентності керівника, потрібно керуватися такими критеріями: суб'єкт впливу, тип впливу, масштаб впливу, зміст впливу, спосіб прийняття рішень, рівень впливу, об'єкт впливу. В теорії державного управління найбільш вживаними є методи економічного, правового та адміністративного впливу.

Правові методи реалізуються на основі законів України та інших нормативно-правових актів, відповідно до яких держава створює умови для здійснення громадянами прав на працю, освіту, охорону здоров'я, розвиток людського потенціалу, реалізує програми професійного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів, відповідно до суспільних потреб.

Економічні методи пов'язані зі створенням державою фінансових чи матеріальних стимулів, здатних впливати на економічні інтереси суб'єктів формування та розвитку професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я, зумовлювати їхню поведінку. Наприклад, це: методи фінансування державних (місцевих) програм підготовки і перепідготовки кадрів; методи, які сприяють кар'єрному зростанню та удосконаленню системи оплати праці з урахуванням сформованого рівня професійної компетентності керівника; методи, які сприяють мотивації до підвищення рівня професійної компетентності тощо.

Адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за посередництвом владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурних упорядкувань. Це заходи (засоби), які ґрунтуються на таких владних відносинах, як дисципліна, відповідальність, заборона, дозвіл або примус. Основними інструментами адміністративного регулювання є ліцензії, норми, стандарти, державні замовлення, санкції тощо. Національна рамка кваліфікацій, Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників можна зарахувати до інструментів прямого державного адміністративного впливу на систему формування професійної компетентності керівників, які призначаються для

вирішення питань раціонального розподілу праці та правильного використання персоналу, згідно з фахом і кваліфікацією; визначення завдань, обов'язків і відповідальності працівників. Зокрема, кваліфікаційні вимоги до керівників у сфері охорони здоров'я передбачають вищу освіту II рівня за ступенем магістра спеціальності галузі знань “Управління та адміністрування” та “Публічне управління та адміністрування” і відповідний стаж роботи за фахом та на керівних посадах, а також передбачають постійну участь у системі безперервного професійного розвитку. До адміністративних методів реалізації моделі формування та розвитку професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я можна зарахувати акредитацію освітніх програм, видачу відповідних сертифікатів, атестацію медичних працівників, стандарти вищої освіти.

Методи реалізації механізму формування професійної компетентності керівника є функцією регулюючих суб'єктів. Регулюючі функції стосовно визначених об'єктів суб'єкти реалізують через конкретні форми.

Форми (від лат. forma – зовнішній обрис, вираз якого-небудь змісту) виражають зміст регулювання і практику його реалізації. На нашу думку, формами реалізації механізму формування професійної компетентності керівника є освітньо-професійні програми вищої освіти II рівня за ступенем магістра спеціальності галузі знань “Управління та адміністрування” і “Публічне управління та адміністрування”, цикли спеціалізації та вдосконалення лікарів і провізорів у вищих медичних закладах (факультетах) післядипломної освіти за напрямом “Організація і управління охороною здоров'я”, “Організація і управління фармацією”, система безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я. Формами реалізації механізму формування та розвитку професійної компетентності керівника є також неформальна та інформальна освіта.

Розробка моделі формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я повинна базуватися на виокремленні таких базових підходів:

- системного, що передбачає цілісність розвитку професійної компетентності керівника;

- андрагогічного, що ґрунтується на знаннях про специфіку навчання дорослої людини з урахуванням її вікових особливостей, освітніх інтересів і потреб, життєвого досвіду, здібностей і можливостей [18];

- акмеологічного, зорієнтованого на постійне самовдосконалення, самореалізацію, саморегуляцію і самоорганізацію керівника;

- компетентнісного, спрямованого на інтегральний прояв професіоналізму, у якому поєднуються елементи професійної і загальної культури (рівень освіченості, достатній для самоосвіти і самостійного вирішення пізнавальних проблем), досвіду основної медичної діяльності, що конкретизується у певній системі знань, умінь, готовності до професійної діяльності;

- суб'єктно-діяльнісного, відповідно до якого реалізація освітньої мети досягається через навчальну діяльність її суб'єктів щодо оволодіння

знаннями, вміннями та навичками відповідної професійної спрямованості. При цьому така діяльність має бути адекватною її практичному застосуванню в майбутній професійній діяльності, передбачає наповнення традиційних і новітніх навчальних форм діяльнісним змістом [19].

Цикл моделі формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я може бути представлений структурно пов'язаними блоками: теоретико-методологічним, цільовим, змістовим, організаційним і результативним (рис. 2).

Теоретико-методологічний блок відображає чинники, підходи та принципи, які скеровують на визначення цілей моделі.

Цільовий блок окреслює мету і завдання, зумовлюючи виокремлення необхідних блоків для їх реалізації. Метою моделі є формування та розвиток професійної компетентності керівника системи охорони здоров'я. Завдання моделі полягають у: забезпеченні послідовності формування та розвитку компонентів професійної компетентності керівника; реалізації організаційно-навчальних умов формування та розвитку професійної компетентності керівника у закладах вищої освіти; доборі ефективних методів, форм, засобів, інноваційних технологій навчання для ефективного формування професійної компетентності керівника в системі безперервного професійного розвитку; визначенні критеріїв оцінювання рівнів сформованості професійної компетентності керівника.

Формування змістової частини моделі забезпечують організаційно-навчальні умови: організаційно-правові, мотиваційні, навчально-пізнавальні та ціннісно-психологічні.

Організаційно-правові умови розвитку професійної компетентності керівника стосуються досконалого нормативно-правового та організаційного забезпечення реалізації його прав та здібностей.

Мотиваційні умови передбачають наявність організаційних, економічних та фінансових передумов, спрямованих на професійне навчання, підвищення кваліфікації, поліпшення фізично-психологічного самопочуття.

До навчально-пізнавальних умов зараховують систему освіти, сучасні методи підготовки, передачу досвіду, програми спеціалізації та тематичного удосконалення, забезпеченість науковими та навчально-методичними матеріалами, організацію конференцій та семінарів з актуальних тем, проведення тренінгів, забезпеченість керівника достатніми дослідницькими, аналітичними, інформаційними, нормативно-правовими ресурсами для професійного самовдосконалення, забезпеченість необхідними технічними та інформаційними ресурсами тощо.

До ціннісно-психологічних умов розвитку професійної компетентності керівника необхідно зарахувати здатність до самовдосконалення і самоосвіти, якість соціально-психологічного клімату в колективі, який сприяє розвитку освіти, кар'єри та професійної компетентності.

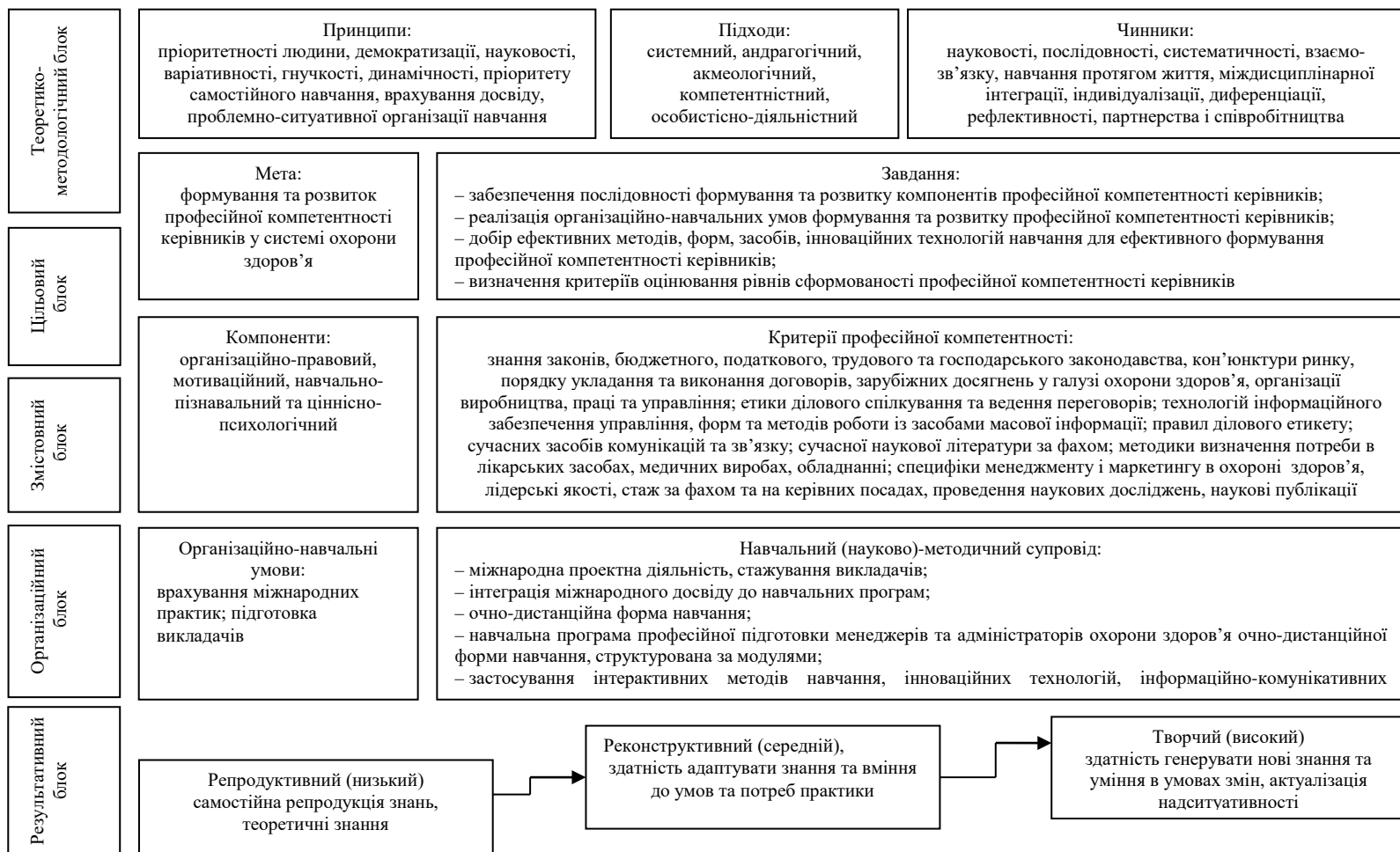


Рис. 2. Цикл моделі формування та розвитку професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я

Визначальними елементами науково-методичного супроводу реалізації організаційно-навчальних умов є: міжнародна проектна діяльність; стажування викладачів; узагальнення міжнародного досвіду управління охороною здоров'я; інтеграція міжнародного досвіду до навчальних програм із підготовки менеджерів охорони здоров'я у закладах вищої освіти України; очно-дистанційна форма навчання; навчальна програма професійної підготовки менеджерів та адміністраторів охорони здоров'я, структурована за модулями; курси спеціалізації за фахом "Організація та управління в охороні здоров'я", курси тематичного удосконалення, застосування інтерактивних методів навчання, інноваційних технологій, інформаційно-комунікативних технологій, проблемних ситуацій, кейсів тощо; використання спеціальних навчально-методичних посібників; вивчення, узагальнення і впровадження передового досвіду в процесі викладання змістовних модулів.

Організаційний блок обумовлює системний вплив на підвищення рівнів сформованості компонентів професійної компетентності шляхом упровадження таких організаційно-навчальних умов: врахування міжнародного досвіду формування професійної компетентності керівника в системі охорони здоров'я; навчально-методичний супровід формування професійної компетентності керівника; підготовка викладачів до формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я; вивчення й апробація наукових положень, правових інновацій, які через використання методичних ресурсів забезпечують науково-методичний супровід процесу навчання.

Результативний блок відображає інструментарій оцінювання динаміки рівнів сформованості професійної компетентності керівника. Цей блок містить сукупність критеріїв, показників і рівнів розвитку професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я у закладах вищої освіти України. Критеріально-діагностичний апарат оцінювання рівнів сформованості компетентності дає змогу підтвердити чи спростувати очікуваний результат навчання, а, отже, й досягнення мети моделі.

Висновки і перспективи подальших розвідок. У результаті проведеного дослідження запропонована модель формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я, яка характеризується відкритістю, нелінійністю, складається з багатьох елементів, об'єднаних у певну динамічну структуру, та відповідає вимогам функціонування системи освітньо-професійної підготовки управлінських кадрів у сфері охорони здоров'я. Наступним важливим кроком наукового дослідження є обґрунтування доцільних навчально-освітніх форм, методів, засобів та технологій практичного упровадження запропонованої моделі.

Список використаної літератури

1. Положення про систему безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України

№ 302 від 28.03.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2021).

2. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету міністрів України № 1341 від 23.11.2011 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2021).

3. Порядок проведення атестації лікарів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 446 22.02.2019 р. URL : https://moz.gov.ua/uploads/2/11598-dn_20190222_446_dod_por.pdf (дата звернення: 10.03.2021).

4. Перелік назв циклів спеціалізації та вдосконалення лікарів і провізорів у вищих медичних (фармацевтичному) закладах (факультетах) післядипломної освіти : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 346 від 07.12.1998 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0346282-98#Text> (дата звернення: 10.03.2021).

5. Довідник кваліфікаційних характеристик. Випуск 78 “Охорона здоров'я” № 1977 від 31.10.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va117282-02> (дата звернення: 10.03.2021).

6. Про схвалення Стратегії розвитку медичної освіти в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/95-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2021).

7. Хоменко К. П. Формування професійної компетентності майбутніх лікарів // Гуманітарний вісник ДВНЗ “Переяслав Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди”. Додаток 1 до Вип. 36. Том II (62) : Тематичний випуск “Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору”. Київ : Гнозис, 2015. С. 321—330.

8. Мруга М. Р. Структурно-функціональна модель професійної компетентності майбутнього лікаря як основа діагностування його фахових якостей : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. пед. наук : спец. 13.00.04 “Теорія та методика професійної освіти”. Київ : [б. в.], 2007. 20 с.

9. Борщ В. І., Рудінська О. Формування професійної компетентності менеджера закладу охорони здоров'я // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. № 18 (2 (42)). С. 96—104.

10. Ліштаба Л. В. Формування механізму компетентності менеджерів в системі охорони здоров'я : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04 – Тернопіль : Терноп. нац. екон. ун-т., 2017. 20 с.

11. Прахалад К., Хамел Г. Ключевая компетенция корпорации // Вестник СПбГУ. 2003. Вип. 3 (№ 24). С. 18—41.

12. Сембрат А. Теоретичний аналіз компетентнісного підходу в сучасному освітньому середовищі // Теоретична і дидактична філологія. 2017. Вип. 24. С. 175—183. (Серія “Педагогіка”).

13. Тітова А. В. Критерії, показники та рівні сформованості професійної компетентності майбутніх сімейних лікарів // Наукові записки

Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова. 2018. Вип. 137. С. 121—132. (Серія: Педагогіка).

14. Про державну службу : Закон України № 889-19 від 10.12.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 21.03.2021).

15. Майборода С., Радиш Я. Керівник у галузі державного управління охороною здоров'я // Вісник УАДУ. 2002. № 4. С. 144—150.

16. Солоненко І., Жаліло Л. Проблеми якості підготовки кадрів управління змінами в системі охорони здоров'я в Україні // Державне управління в Україні: реалії та перспективи. 2005. С. 89—96.

17. Брич В. Я., Ліштаба Л. В., Микитюк П. П. Компетентність менеджерів в системі охорони здоров'я : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 192 с.

18. Лук'янова Л. Б. Провідні особливості навчання дорослих // Освіта дорослих: теорія, досвід, перспективи. 2009. № 1. С. 72—79.

19. Професійна педагогічна освіта: компетентнісний підхід : монографія / О. А. Дубасенюк [та ін.]. Житомир : ЖДУ ім. І. Франка, 2011. 412 с.

Статтю подано: 12.04.2021

Статтю схвалено: 31.05.2021

Kurnosenko Larysa Volodymyrivna

PhD in Economics, Docent, Associate Professor of Humanitarian and Socio-Political Studies Chair of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0003-2309-695X

e-mail: lara_w@ukr.net

Nienova Oksana Mykolaivna

PhD of Medical Sciences, Docent, Dean of the Medical Faculty of Odessa National Medical University

ORCID: 0000-0003-2179-0796

e-mail: nenova.oksana@gmail.com

Sukharenko Vladyslav Vladyslavovych

Director of the state institution “Specialized (special) Sanatorium “Arcadia” of the Ministry of Health of Ukraine”, PhD student of Humanitarian and Socio-Political Studies Chair of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-5355-7708

e-mail: doc.sukharenko@gmail.com

MODEL FOR THE FORMATION OF THE LEADERSHIP PROFESSIONAL COMPETENCE IN HEALTHCARE FIELD

Problem setting. Structural reforms in the healthcare system, medical institutions autonomization and radical change in their financing model, necessitate continuous improvement of methodological and organizational approaches to the training of modern specialists in the field of healthcare organization and management.

Recent research and publications analysis. Conceptual, terminological and practical aspects for the formation of the leadership professional competence are considered in the numerous works by foreign and domestic scientists. T. Kravtsova, K. Khomenko, M. Mruha and others considered the peculiarities of educational approaches to the formation of professional competence for medical staff. Management capital in the healthcare system was studied by V. Borsch. The information support model for the formation of the leadership professional competence in the healthcare field was proposed by L. Lishtaba.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Despite the significant scientific achievements of the scholars, there is still no comprehensive research, concerning the development of a universal model for the formation of the leadership professional competence in the healthcare system integrated by levels and forms of education.

Paper main body. The model for the formation of the leadership professional competence in the healthcare field could be considered from the philosophical and socio-economic point of view. The philosophical aspect of the model reflects a dialectical set of forms and methods for influencing the formation of knowledge, skills and abilities, as well as the leaders' capability to act effectively and to achieve results in the healthcare management. The socio-economic aspect of the model means that it is always specified by certain socio-economic conditions of society development, the requirements of the market environment for the leadership professional qualities, and the healthcare system features. The model is implemented through a mechanism, the core of which being the state personnel policy in the healthcare field. Legal, economic and administrative methods of state influence are the means for its implementation, while educational and professional programs of postgraduate education and continuing professional development programs in the healthcare are the implementation forms. The objects of the model are organizational, legal, economic, educational, value-personal subsystems (elements) of the system of formation and development of the leadership professional competence in the healthcare field.

Conclusions and perspectives for further research. Having considered the conceptual apparatus of the system of formation and development of the leadership professional competence in the healthcare field, we can form an idea of its scientific (abstract) structural and functional model. Filling each abstract element of the mechanism for the model implementation with specific content could be the next important step of scientific research.

Key words: competence; professional competence; model of the leadership professional competence; mechanism for the realization of the model of professional competence; leadership in the healthcare field.

References

1. Polozhennia pro systemu bezperervnoho profesiinoho rozvytku fakhivtsiv u sferi okhorony zdorov'ia. № 302. (2018) [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii. № 1341. (2011) [in Ukrainian].
3. Poriadok provedennia atestatsii likariv. № 446. (2019) [in Ukrainian].

4. Perelik nazv tsykliv spetsializatsii ta vdoskonalennia likariv i provizoriv u vyshchyykh medychnykh (farmatsevychnomu) zakladakh (fakultetakh) pisljadiplomnoi osvity roku. № 346. (1998) [in Ukrainian].

5. Dovidnyk kvalifikatsiinykh kharakterystyk. Vypusk 78 “Okhoroza zdorovia”. № 1977. (2018) [in Ukrainian].

6. Pro skhvalennia Stratehii rozvytku medychnoi osvity v Ukraini. (2019) [in Ukrainian].

7. Khomenko, K. P. (2015). Formuvannia profesiinoi kompetentnosti maibutnykh likariv. *Humanitarnyi visnyk DVNZ “Pereiaslav Khmelnytskyi derzhavnyi pedahohichnyi universytet imeni Hryhoriia Skovorody”*, Issue 36, Vol. II (62), pp. 321-330 [in Ukrainian].

8. Mruha, M. R. (2007). *Strukturno-funktsionalna model profesiinoi kompetentnosti maibutnoho likaria yak osnova diahnostuvannia yoho fakhovykh yakosti*. (Candidates thesis). Kyiv: [b. v.]. 20 p. [in Ukrainian].

9. Borshch, V. I., Rudincka O. Formuvannia profesiinoi kompetentnosti menedzhera zakladu okhorony zdorovia. *Rynkova ekonomika: suchasna teoriia i praktyka upravlinnia* № 18 (2 (42)), pp. 96-104 [in Ukrainian].

10. Lishtaba, L. V. (2017). *Formuvannia mekhanizmu kompetentnosti menedzheriv v systemi okhorony zdorovia*. (Candidate's thesis). Ternopil: Ternop. nats. ekon. un-t. 20 p. [in Ukrainian].

11. Prakhala, K., Khamel, H. (2003). Kliuchevaia kompetentsiia korporatsyy. *Vestnyk SPbHU*, Issue 3 (№ 24), pp. 18-41 [in Ukrainian].

12. Sembrat, A. (2017). Teoretychnyi analiz kompetentnistnoho pidkhodu v suchasnomu osvithnomu seredovyschi. *Teoretychna i dydaktychna filolohiia*, Issue 24, pp. 175-183 [in Ukrainian].

13. Titova, A. V. (2018). Kryterii, pokaznyky ta rivni sformovanosti profesiinoi kompetentnosti maibutnykh simeinykh likariv. *Naukovi zapysky Natsionalnoho pedahohichnoho universytetu im. M. P. Drahomanova*, Issue 137, pp. 121-132 [in Ukrainian].

14. Pro derzhavnu sluzhbu. (2015). № 889-19 [in Ukrainian].

15. Maiboroda, S., Radysh, Ya. (2020) Kerivnyk u haluzi derzhavnoho upravlinnia okhorozi zdorovia. *Visnyk NAPA*, № 4, pp. 144-150 [in Ukrainian].

16. Solonenko, I., Zhalilo, L. (2005). Problemy yakosti pidhotovky kadrov upravlinnia zminamy v systemi okhorony zdorovia v Ukraini *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: realii ta perspektyvy*, pp. 89-96 [in Ukrainian].

17. Brych, V. Ya., Lishtaba, L. V., Mykytiuk, P. P. (2018). *Kompetentnist menedzheriv v systemi okhorony zdorovia*. Ternopil: TNEU. 192 p. [in Ukrainian].

18. Luk'ianova, L. B. (2009). Providni osoblyvosti navchannia doroslykh. *Osvita doroslykh: teoriia, dosvid, perspektyvy*, № 1, pp. 72-79 [in Ukrainian].

19. Dubaseniuk, O. A. (2011). *Profesiina pedahohichna osvita: kompetentnisnyi pidkhid*. Zhytomyr: ZhDU im. I. Franka. 412 p. [in Ukrainian].

Цитування: Курносенко Л. В., Нєнова О. М., Сухаренко В. В. Модель формування професійної компетентності керівника в сфері охорони здоров'я // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239199>).

Citation: Kurnosenko, L. V., Nienova, O. M., Suharenko, V. V. (2021). Model formuvannia profesiinoi kompetentnosti kerivnyka v sferi okhorony zdorovia. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239199>).

УДК 351:316.77

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239228

Лилик Мар’яна Володимирівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
ORCID: 0000-0003-1643-392X
e-mail: maranalilik@gmail.com*

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ МІЖКУЛЬТУРНОЇ КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто теоретичні підходи до розуміння сутності міжкультурної комунікації в публічному управлінні. Проаналізовано основні підходи науковців щодо розуміння сутності поняття міжкультурної комунікації дослідниками у науковій літературі та зроблено їх узагальнення. Представлено взаємозв’язок міжкультурної комунікації з іншими науками. Здійснено оцінку різних аспектів міжкультурної комунікації. Зроблено акцент на публічному аспекті міжкультурної комунікації та обґрунтовано необхідність публічного управління у сфері взаємодії суб’єктів, належних до різних культур та країн.

Ключові слова: міжкультурна комунікація; публічне управління; органи публічної влади; взаємодія.

Постановка проблеми. Процеси глобалізації та інтеграції сприяють тому, що суспільні відносини між людьми різних культур реалізуються шляхом пришвидшеної комунікації та переформатування на принципово нових засадах, відмінних від тих, які були звичними ще донедавна. Контакти, які відбуваються у різних сферах життєдіяльності, стають об’єктивною реальністю сьогодення і дають підстави говорити про невідворотні трансформаційні зміни сучасної картини світу.

Регулярні контакти між представниками різних культур зумовлюють потребу вирішення завдань, які щоразу виникають у формі потреби адаптації представників однієї культури в умовах їх існування на теренах іншої культури. Важливим є розуміння того, що співпраця таких суб’єктів на професійній основі теж вимагає напрацювання підходів, які би уможлилювали високий рівень ефективності такої взаємодії. Особливу роль при цьому повинні відігравати органи публічної влади та управління, покликані реалізовувати відповідні функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання міжкультурної комунікації порушувалися ще філософами античного світу, такими як: Аристотель, Сократ та Платон. Їхніми здобутками послуговувалися у своїх

дослідженнях Г. Лейбніц, Ф. Вольтер, Й. Гердер, І. Кант, Г. В. Ф. Гегель, В. фон Гумбільдт.

На сучасному етапі проблематика міжкультурної комунікації висвітлюється в працях таких науковців, як: З. Гасанов, В. Заслуженюк, С. Кучерян, В. Мірошниченко, О. Жорнова, С. Ніето, Т. Рюлькер та інших. Соціокультурне середовище формує певні моделі поведінки індивідуумів, про що стверджують такі дослідники, як: П. Вербицька, В. Манакін, Г. Трейгер, Е. Холл, Ю. Шайгородський та інші. Вчені доводять, що міжкультурна комунікація є основою реалізації цивілізованих відносин, що спостерігаються у сучасному суспільстві.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Поряд із значною кількістю публікацій з тематики міжкультурної комунікації необхідно відмітити потребу ґрунтовних досліджень у контексті публічного управління, оскільки цей аспект є надзвичайно важливим для розбудови державності та переходу на новий комунікативний формат серед населення та органів публічної влади. Такі дослідження необхідно розпочинати із з'ясування теоретичних засад та особливостей міжкультурної комунікації в публічному управлінні.

Метою статті є розгляд теоретичних підходів до розуміння сутності міжкультурної комунікації у різних літературних джерелах, оцінка різних аспектів міжкультурної комунікації та характеристика публічного аспекту міжкультурної комунікації в контексті необхідності публічного управління у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Міжкультурна комунікація є складним та багатогранним поняттям, тому його характеристику необхідно розпочати, на нашу думку, із розкриття сутності комунікації як такої. Адже саме на основі комунікації відбувається обмін досвідом та інформацією, налагодження контактів між суб'єктами. На нашу думку, під комунікацією потрібно розуміти постійний процес обміну певними повідомленнями та відтворення певних смислів [1].

Комунікація буде ефективна у випадку можливості учасників комунікаційного процесу розуміти одне одного. Вона відбувається відповідно до світоглядної позиції того чи іншого індивіда і є основним способом людського спілкування.

Водночас, потрібно пам'ятати, що сучасний світ стрімко розвивається і розвиваються щоразу нові комунікативні засоби. Відповідно до цього, доцільно погодитися з думкою про сприйняття комунікації як каналу засобів передачі та отримання інформації, відповідно до чого задіюється штучний інтелект, машинні засоби передачі інформації тощо [2].

Зважаючи на світові тенденції та особливості розвитку сучасного суспільства, можна констатувати той факт, що комунікація у сфері міжкультурних взаємодій протягом останніх десятиліть ставала щоразу складнішою. Представникам різних культур притаманні значні відмінності в моделях поведінки та мислення, в світоглядних уявленнях, цінностях та стандартах, що у комплексі характеризує феномен людського спілкування.

Ці явища ґрунтовно досліджувалися науковцями, зокрема першими в цій сфері необхідно виокремити американських дослідників, оскільки саме в США спостерігалася яскраво виражена конфронтація різних етнічних та расових груп [3].

Відповідно до цих досліджень сформувався термін “міжкультурна комунікація”, який з’явився в науковій літературі в 70-их рр. ХХ ст. Вже у наступному десятилітті спостерігався значний сплеск зацікавлення до проблематики міжкультурної комунікації серед фахівців у галузі лінгвістики, психології, культурології та соціології. На сьогодні існує значна кількість спеціальних інститутів та наукових шкіл, які вивчають особливості міжкультурної комунікації.

Розглянемо основні підходи, які існують у науковій літературі щодо змісту дефініції “міжкультурна комунікація”. Так, Ф. Бацевич розглядає сутність досліджуваного поняття як складний процес спілкування та взаємодії групи людей чи окремих індивідів, належних до різних національних спільнот, шляхом вербальної чи невербальної комунікації. Ці групи людей або окремі індивіди можуть володіти різними комунікативними властивостями, що може призводити до різних невдач у процесі спілкування чи навіть до культурного шоку [4].

Для того, щоб убезпечити себе від цього шоку, потрібно, на думку науковця, володіти знаннями щодо законів, національних цінностей та особливостей спілкування носіїв інших культур.

При цьому необхідно пам’ятати, що міжкультурна взаємодія базується на зміні цінностей, сфер діяльності, якостей та станів тієї чи іншої культури, тобто породження нових характеристик способу життя населення, його духовних орієнтирів та нових форм культурної активності під впливом зовнішніх чинників. Такий процес, на думку дослідників, є доволі довготривалим у часі [5].

Водночас І. М’язова розуміє міжкультурну комунікацію як симбіоз та взаємодію набору навичок і цілої науки, які потрібні для повноцінного спілкування, враховуючи потребу володіння певними вміннями та знаннями в процесі такої взаємодії, а також врахування встановлених та успадкованих норм поведінки людей, приналежних до різних етнічних та національних спільнот [6].

Заслуговує уваги підхід О. Ігнатенко, відповідно до якого міжкультурною комунікацією потрібно називати соціальний феномен, основою якого є конструктивна чи деструктивна взаємодія представників різних етнічних та національних культур та субкультур у чітко визначеному часовому просторі. Закономірно, що центром таких міжкультурних комунікацій є людина, якій притаманні визначені культурні та загальнолюдські особливості [7].

Такі підходи до розуміння досліджуваного поняття дають змогу глибше осягнути причини непорозумінь та конфліктних ситуацій між різними культурними та етнічними групами, а також запропонувати шляхи

їх усунення. Іншими словами, сукупність термінологічних позицій міжкультурної комунікації дає підстави до таких узагальнень:

– суб'єктами міжкультурної комунікації є представник однієї культури як виробник повідомлення та представник іншої культури як отримувач цього повідомлення [8];

– міжкультурну комунікацію потрібно розглядати як “адекватне взаєморозуміння двох учасників комунікативного акту, котрі належать до різних культур” [9];

– взаємодія сторін, що мають різний досвід, а їх індивіди – різні зразки поведінки, які історично склалася в різні періоди. Тут мається на увазі такий комунікативний формат, при якому відправник та отримувач інформації належать до різних культур [10].

Міжкультурна комунікація є суспільним явищем, яке перебуває у тісній взаємодії із різними науками та світоглядними підходами, які представлені на рис. 1.

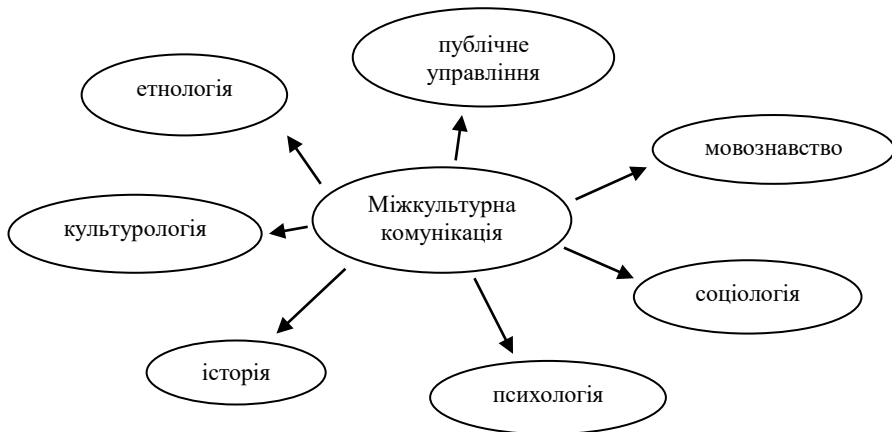


Рис. 1. Взаємозв'язок міжкультурної комунікації із різними науками та світоглядними підходами (власні узагальнення)

Зважаючи на таку особливість міжкультурної комунікації, як взаємодія представників різних культур, можна визначити два типи поведінки її учасників:

1) універсальна, яка базується на біологічній спадковості індивідів від покоління до покоління і є спільною для усіх культур;

2) специфічна, на формування якої впливає фізичне та соціальне оточення і яка є передумовою формування специфічної культури, тобто менталітету.

У процесі дослідження особливостей міжкультурної комунікації потрібно зосередити увагу на вивченні різниці між культурами на основі теорії чотирьох вимірів:

1) перший вимір – дистанція влади, що характеризує рівень формалізованості роботи влади та показує, наскільки великою чи малою є ця дистанція у різних культурах;

2) другий вимір – індивідуалізм та колективізм, що характеризується такими особливостями різних культур, як: превалювання індивідуальних інтересів окремих персон над колективними чи навпаки; наявність чи відсутність власної думки; здатність управління окремими індивідами чи групами людей;

3) третій вимір – уникання непевності, суть якого полягає у співставленні культур із низьким та високим рівнем уникання непевності. Зокрема, країни з низьким рівнем уникання непевності більш толерантні до різних новацій та прогресивного розвитку, порівняно з країнами із високим рівнем непевності, для яких характерним є існування великої кількості правил та норм і менша гнучкість до генерування і застосування креативних ідей;

4) четвертий вимір – чоловічий та жіночий, який характерний домінуванням “чоловічності” чи “жіночності” у тій чи іншій культурі, що прямо позначається на міжкультурній комунікації [11].

Отже, міжкультурна комунікація є багатогранним поняттям, яке повністю розкривається як гармонійний симбіоз сукупності аспектів, що характеризують його з тієї чи іншої позиції. Для кращого розуміння сутності та особливостей досліджуваного терміна необхідно детальніше зупинитися на цих аспектах (табл. 1).

Таблиця 1

Аспекти міжкультурної комунікації

№ з/п	Аспекти	Їх характеристика
1	Публічний	Оснований на сприйнятті особливостей міжкультурної комунікації в публічному секторі, тобто органами публічної влади
2	Культурологічний	Є основою міжкультурної комунікації як уособлення різних культурологічних підходів до цієї взаємодії
3	Лінгвістичний	Вивчення мов представників різних культур, оскільки цей факт прямо впливає на комунікацію
4	Етичний	Базується на розумінні етичних відмінностей, властивих різним націям та країнам
5	Соціально-комунікативний	Суспільні правила, норми та моделі поведінки, які сприяють налагодженню контактів у тій чи іншій культурі
6	Психологічний	Дає уявлення про психологічні реакції індивідів у процесі їх спілкування із представниками інших культур
7	Професійно-прикладний	Застосування знань із теорії міжкультурної комунікації на практиці

Публічний аспект є домінуючим у міжкультурній комунікації, оскільки вона реалізовується шляхом відкритих взаємодій, які так чи інакше повинні регулювати, координувати та керуватися ззовні. Публічність у

даному випадку проявляє себе як вплив певних чинників ззовні, найважливішим із яких є публічна влада.

Саме владно-управлінські вектори скеровані на те, щоб процес міжкультурної комунікації здійснювався в рамках законодавчої та нормативно-правової бази тих країн, на території яких спостерігається така комунікативна взаємодія.

Водночас органи публічної влади та управління покликані виконувати такі функції:

1) інформувати учасників міжкультурної комунікації шляхом розміщення інформації в засобах масової інформації, на офіційних сайтах органів влади, надання відповіді на запити тощо, відповідно до чого у суб'єктів формується уявлення про поведінку, яка допустима та прийнятна в тих чи інших умовах;

2) консультувати комунікантів із метою ознайомлення сторін із позицією органів публічного управління стосовно того чи іншого формату поведінки. Цей вид взаємодії із владою передбачає участь зацікавлених суб'єктів у різних формах групової дискусії, консультування з представниками влади стосовно реалізації певних проєктів чи програм, проходження опитування та інших соціологічних досліджень тощо;

3) вести діалог з учасниками міжкультурної комунікації шляхом передачі необхідної інформації у двосторонньому порядку та очікування відповідних результатів. Така взаємодія може здійснюватися шляхом різноманітних прес-конференцій, зустрічей представників влади із комунікантами, участь в онлайн-заходах, організованих органами публічної влади тощо;

4) здійснювати співробітництво влади та учасників міжкультурної комунікації на засадах партнерства. Цей вид взаємодії є найвищим рівнем співпраці органів публічної влади та комунікантів, оскільки передбачає об'єднання зусиль обидвох сторін задля досягнення спільної мети: вирішення певних проблем у сфері міжкультурної комунікації, генерація нових ідей щодо покращення комунікативних дій представниками різних країн чи культур.

Таким чином, міжкультурна комунікація має значний потенціал у контексті взаємодії її учасників із органами публічної влади. Це дає змогу говорити про можливість покращення якості міжкультурної комунікації на основі підвищення рівня публічного управління у зазначеній сфері.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, дослідження теоретичного аспекту міжкультурної комунікації дає підстави стверджувати, що це поняття має достатнє обґрунтування в науковій літературі. Враховуючи багатогранність та багатоаспектність цієї дефініції, можна впевнено стверджувати про її тісний взаємозв'язок із різними науками та світоглядними підходами, що дозволяє глибоко усвідомити важливість розуміння досліджуваного терміна учасниками міжкультурних комунікацій.

Сфера публічного управління сприяє налагодженню результативного співробітництва між представниками різних культур та країн, виконуючи

при цьому низку функцій. Основними з них можна назвати інформативну, консультативну, партнерську та функцію діалогу. Ефективна співпраця органів публічної влади та учасників міжкультурної комунікації сприяє підвищенню якості комунікативного процесу та досягненню визначених цілей.

Перспективою подальших наукових досліджень у цьому напрямку є вивчення особливостей нормативно-правового забезпечення міжкультурної комунікації.

Список використаної літератури

1. Тер-Минасова С. Г. Язык и межкультурная коммуникация. URL : <https://www.twirpx.com/file/245066/> (дата обращения: 09.04.2021).
2. Манакін В. М. Мова і міжкультурна комунікація. Київ : ЦУЛ, 2012. 288 с.
3. Галицька М. М. Міжкультурна комунікація та її значення для професійної діяльності майбутніх фахівців // Освітологічний дискурс. 2014. № 2 (6). С. 23—32.
4. Бацевич Ф. С. Основи комунікативної лінгвістики. URL : <https://academia-pc.com.ua/product/123> (дата звернення: 08.04.2021).
5. Міжнародна інформація: терміни і коментарі / Є. А. Макаренко, М. М. Рижков, О. П. Кучмій, О. М. Фролова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ: Центр віл. преси, 2014. 479 с.
6. М'язова І. Ю. Міжкультурна комунікація: зміст, сутність та особливості прояву (соціально-філософський аналіз). URL : <http://www.disslib.org/mizhkultura-komunikatsia-zmist-sutnist-ta-osoblyvosti-projavu.html> (дата звернення: 09.04.2021).
7. Ігнатенко О. В. Формування міжкультурної комунікативної компетенції в процесі навчання ділової англійської мови // Сучасні тенденції викладання іноземної мови професійного спрямування у вищій школі : матер. XI Міжнар. наук.-практ. конф. (29 квітня 2015 р.). URL : <http://confesp.fl.kpi.ua/node/1142> (дата звернення: 09.04.2021).
8. Галицька М. М. Міжкультурна комунікація та її значення для професійної діяльності майбутніх фахівців... С. 23—32.
9. Lin M. Is There an Essential Difference between Intercultural and Intracultural Communication? // Intercultural Communication. 2012. № 6. URL : <http://www.immi.se/intercultural/nr6/lin.htm> (date of using: 08.04.2021).
10. Мишланова С. Л., Пермякова Т. М. Межкультурная парадигма и перспективы межкультурной коммуникации. URL : http://www.russcomm.ru/rca_biblio/m/mishlanova-permyakova.shtml (дата обращения: 09.04.2021).
11. Ігнатенко О. В. Формування міжкультурної комунікативної компетенції...

Статтю подано: 12.04.2021

Статтю схвалено: 10.06.2021

Lylyk Mariana Volodymyrivna

*Postgraduate student of the Department of Public Administration
of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National
Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-1643-392X

e-mail: maranalilik@gmail.com

THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ESSENCE OF INTERCULTURAL COMMUNICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Problem setting. Regular contacts between representatives of different cultures determine the need to solve problems that always arise in the form of the need to adapt representatives of one culture in the conditions of their existence in another culture. It is important to understand that the cooperation of such entities on a professional basis also requires the development of approaches that would allow a high level of effectiveness of such interaction. A special role should be played by public authorities and management, designed to implement the relevant functions.

Recent research and publications analysis. At the present stage, the issue of intercultural communication is covered in the works of such scientists as Z. Hasanov, V. Zasluzheniuk, S. Kucherian, V. Miroshnichenko, O. Zhornova, S. Nieto, T. Rulker and others. Socio-cultural environment forms certain patterns of behavior of individuals, as claimed by such researchers as P. Verbytska, V. Manakin, G. Traiger, E. Hall, Y. Shaigorodskyi and others. Scientists argue that intercultural communication underlies the implementation of civilized relations observed in modern society.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. It should be noted the need for in-depth research in the context of public administration, as this aspect is extremely important for state building and the transition to a new communicative format among the population and public authorities. Such research should begin with the elucidation of the theoretical foundations and features of intercultural communication in public administration.

Paper main body. Communication will be effective if the participants of the communication process are able to understand each other. It occurs in accordance with the worldview of an individual and is the main way of human communication.

The term “intercultural communication” appeared in the scientific literature in the 1970’s. Already in the next decade there was a significant surge of interest in the issue of intercultural communication among specialists in the field of linguistics, psychology, culturology and sociology. Currently, there are a large number of special institutes and scientific schools that study the features of intercultural communication

The set of terminological positions of intercultural communication gives grounds for such generalizations. The subjects of intercultural communication are

the representative of one culture as the producer of the message and the representative of another culture as the recipient of this message. Intercultural communication should be considered as “adequate mutual understanding of two participants in a communicative act who belong to different cultures”. The interaction of parties with different experiences, and their individuals are the different patterns of behavior that have historically developed in different periods. This refers to a communicative format in which the sender and recipient of information belong to different cultures.

In the process of studying the peculiarities of intercultural communication, it is necessary to focus on the study of differences between cultures on the basis of the theory of four dimensions: the first dimension is the distance of power; the second dimension is individualism and collectivism; the third dimension is the avoidance of uncertainty; the fourth dimension is male and female.

The public aspect is dominant in intercultural communication, as it is realized through open interactions, which in one way or another must regulate, coordinate and be guided from the outside. Publicity in this case manifests itself as the influence of certain external factors, the most important of which is public authority.

In particular, the power-management vectors aimed at ensuring that the process of intercultural communication is carried out within the legislative and regulatory framework of those countries in which such communicative interaction is observed. And public authorities and administration are called to perform the following functions: to inform participants of intercultural communication by placing information in the media, on the official websites of government agencies, providing answers to inquiries, etc.; to advise communicators in order to acquaint the parties with the position of public administration bodies regarding a particular format of behavior; to conduct a dialogue with the participants of intercultural communication by transmitting the necessary information bilaterally and waiting for the relevant results; to cooperate with the authorities and participants of intercultural communication on the basis of partnership.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The studied concept has a sufficient justification in the scientific literature. Based on the versatility and multifaceted nature of this definition, it is correct to say that it is closely related to various sciences and worldviews, which allows us to deeply understand the importance of understanding the term under study by participants in intercultural communication. The sphere of public administration contributes to the establishment of effective cooperation between representatives of different cultures and countries, while performing a number of functions. The main ones are informative, consultative, partnership and dialogue function. Effective cooperation between public authorities and participants in intercultural communication helps to improve the quality of the communication process and meeting of the goals.

Key words: intercultural communication; public administration; public authority; interaction.

References

1. Ter-Minasova, S. G. *Language and the Intercultural Communication*. URL : <https://www.twirpx.com/file/245066> [in Russian].
2. Manakin, V. M. (2012). *Language and Intercultural Communication*. Kyiv: TsUL. 288 p. [in Ukrainian].
3. Galytska, M. M. (2014). Mizkultura komunikatsiya ta yiyi zachennya dlyaprofesiynoyi diyalnosti maybutnih fahivtsiv. *Osvitologichnyy diskurs*, № 2 (6), pp. 23-32 [in Ukrainian].
4. Batsevych, F. S. (2014). *Fundamentals of the communicative linguistics*. URL : <https://academia-pc.com.ua/product/123> [in Ukrainian].
5. Makarenko, E. A., Ryzkov, M. M., Kuchmiy, O. P., Frolova, O. M. (2014). *Miznarodna informatsiya: terminy i komentari*. Kyiv: Tsentr vilnoyi presy. 479 p. [in Ukrainian].
6. Myazova, I. Yu. (2014). *Features interpretation of the term "intercultural communication"*. URL : <http://www.disslib.org/mizhkultura-komunikatsia-zmist-sutnist-ta-osoblyvosti-projavu.html> [in Ukrainian].
7. Ignatenko, O. V. (2015). Formuvannya mizkulturnoyi komunikatyvnoyi skladovoyi v protsesi navchannya dilovoyi angliyskoyi movy, *Suchasni tendentsii vykladannia inozemnoi movy profesiinoho spriamuvannia u vyshchii shkoli*, Proseeding of the Conference Title. URL : <http://confesp.fl.kpi.ua/node/1142> [in Ukrainian].
8. Galytska, M. M. Mizkultura komunikatsiya ta yiyi zachennya dlyaprofesiynoyi diyalnosti maybutnih fahivtsiv... pp. 23-32.
9. Lin, M. (2012). Is There an Essential Difference between Intercultural and Intracultural Communication? *Intercultural Communication*, № 6. URL : <http://www.immi.se/intercultural/nr6/lin.htm>.
10. Mishlanova, S. L., Permjakova, T. M. *Intercultural paradigm and perspectives of the intercultural communication*. URL : http://www.russcomm.ru/rca_biblio/m/mishlanova-permyakova.shtml [in Russian].
11. Ignatenko, O. V. *Formuvannya mizkulturnoyi komunikatyvnoyi skladovoyi...*

Paper submitted: 12.04.2021

Paper accepted: 10.06.2021

Цитування: Лилик М. В. Теоретичні підходи до розуміння сутності міжкультурної комунікації в публічному управлінні // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239228>).

Citation: Lylyk, M. V. (2021). Teoretychni pidkhody do rozuminnia sutnosti mizhkulturnoi komunikatsii v publichnomu upravlinni. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239228>).

УДК 354;342

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239229

Медуна Богдана Любомирівна

*здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

ORCID: 0000-0001-7275-8353

e-mail: bohdanameduna@gmail.com

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Досліджено зміст категорії “конституційний процес” правового механізму публічного управління. Особливу увагу приділено дослідженню сучасного розуміння публічності конституційного процесу в державницько-управлінських відносинах, а також правовому підґрунтю розбудови суб’єкт-об’єктної взаємодії. Визначено можливі напрями забезпечення публічності конституційного процесу в сучасній Україні.

Ключові слова: конституційний процес; правовий механізм; публічність; механізми публічного управління; управлінські відносини; державне регулювання.

Постановка проблеми. Конституційна криза осені 2020 р. яскраво продемонструвала важливість розуміння суспільством змісту конституційних процесів, публічності процедур і передумов прийняття рішень, їх наслідки для державотворення в Україні. Особлива увага громадськості та експертів була прикута до легітимності прийняття Конституційним судом України рішень, а також обсягу компетенцій інших органів влади – Президента України, Верховної Ради України, НАБУ, НАЗК, інших посадовців, міжнародних партнерів тощо, і реакції на це рішення та наслідків для держави.

Актуальність проблеми обумовлена важливістю питання публічності, прозорості, відкритості гласності та підзвітності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в реалізації публічної політики, доступності та відкритості інформації для громадян України. Необхідно вказати на суперечливе ставлення українського суспільства до реформування публічного управління та низький ступінь суспільної підтримки, який зростає лише зі збільшенням відкритості та прозорості роботи органів владних повноважень. Конституційні зміни мають бути засобом вирішення політико-правових конфліктів, повинні гарантувати забезпечення громадянської злагоди і консенсусу у суспільстві, адже саме шляхом конституційних змін відбувається коригування форм і методів діяльності органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику формування відкритості влади досліджували такі науковці, як: А. Буханевич, Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Д. Гунін, І. Жаровська, В. Мельниченко, І. Ібрагімова, В. Комаровський, С. Телешун, Є. Тихомирова, М. Кейзеров, Г. Філіппов, В. Тененбаум, Ф. Бурлацький, І. Фарбер, М. Байтін та інші.

Проблеми сучасного конституційного процесу та його реформування досліджували такі вчені, як: В. Бакуменко, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Баштанник, Д. Белов, І. Грицяк, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, Є. Кубко, В. Лемак, В. Погорілко, Л. Прокопенко, В. Тацій, О. Сушинський, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та інші. Напрями реформування державного управління вивчали: М. Білинська, Л. Гаєвська, Ю. Кальниш, С. Кравченко, М. Лахижа, О. Руденко, Ю. Шаров, І. Хожило та інші.

Проблематику правових перетворень на шляху інтеграції України до Європейського Союзу (далі – ЄС) та міжнародно-правових аспектів розвитку правового механізму реалізації конституційного процесу відображено у наукових роботах таких правників, як: О. Вишняков, Ю. Волошин, М. Дамірлі, В. Денисов, О. Кресін, Л. Луць, П. Мартиненко, Р. Петров та інші.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вирішення проблем публічності, прозорості, відкритості та гласності органів державної влади є одним із ключових напрямів у процесі подальшого утвердження демократичних принципів діяльності держави в умовах конституційного процесу та реформування в Україні. Необхідною умовою правового забезпечення конституційних прав громадян на публічність та їх участь в управлінні державними справами є прозорість, відкритість та гласність органів державної влади. Не зважаючи на певну дослідженість проблематики публічності органів державної влади, розуміння правового механізму публічного управління, велику кількість публіцистичних виступів щодо конституційного процесу з різних поглядів, відомо, що досі відсутнє комплексне дослідження правового механізму державного регулювання та забезпечення публічності конституційного процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нині в науковому державницько-управлінському дискурсі єдине стале трактування терміна “конституційний процес” є відсутнім. Є позиції певних авторів та наукових шкіл. З огляду на це, В. Колюх пише, що конституційний процес доцільно визначати у “широкому” і “вузькому” сенсі. Конституційний процес у широкому сенсі – це вся сукупність дій суб’єктів політики щодо створення та зміни конституцій у конкретній країні та у світі загалом. Конституційний процес у “вузькому” сенсі – це діяльність щодо прийняття першої чи нової або зміни чинної конституції держави. Конституційний процес у “широкому” сенсі є неперервним, у “вузькому” сенсі – циклічним (триває від ініціювання конкретних конституційних змін до введення їх у дію). У будь-якому сенсі конституційний процес є складовою політичного процесу (у “широкому” сенсі) і водночас його різновидом [1].

Згідно із дефініцією, яку пропонує науковець І. Куян, конституційний процес – це юридичний процес, важливий елемент системи конституційного права, який є засобом вироблення та формою реалізації закріплених у конституційному праві моделей розвитку держави і суспільства в реальні правовідносини на підставі відповідних процедур, що забезпечує досягнення юридично значущого результату – конституційного ідеалу [2]. Зрозуміло, ця позиція є більше правовою, аніж управлінською. З іншого боку, оскільки дослідження проблематики розуміння правового механізму публічного управління, зокрема публічності конституційного процесу, перебуває у площині перетину правової та державницько-управлінської галузей, ця позиція має враховуватися.

Дослідники Ю. Баскакова, П. Качанова, О. Руденко та Г. Усатий, досліджуючи реформи в Україні, визначили конституційний процес як встановлений нормами конституційного права порядок здійснення його суб'єктами діяльності зі створення, тлумачення та реалізації конституційно-правових та інших юридичних норм, спрямований на реалізацію матеріальних норм конституційного права в ході виконання цими суб'єктами своїх обов'язків і повноважень, здійснення окремими з них своїх прав і законних інтересів [3]. Сутність конституційного процесу, на думку авторів, проявляється у таких його рисах: одночасність виникнення і узгодженість дії процесуальних норм із матеріальними нормами, здійснення яких ці процесуальні норми забезпечують; відповідність законодавчого рівня процесуальних норм законодавчому рівню відповідних норм матеріального права; відсутність суперечностей із положеннями норм конституційного права; наявність імперативної складової процедурно-процесуального порядку реалізації конституційних прав і обов'язків; ґрунтування на принципах демократизму і законності, пріоритету прав і свобод громадян; системне спрямування, що забезпечує ефективну і оптимальну організацію конституційно-процесуального регулювання, його послідовність і строковість [4]. Відповідно, ми бачимо організаційно-правовий підхід до розуміння конституційного процесу.

Узагальнюючи та ґрунтуючись на дослідженнях правників та фахівців із публічного управління, в межах нашого дослідження визначатимемо конституційний процес як неперервний процес, сукупність дій суб'єктів політики (вповноважених суб'єктів органів влади, інституцій громадянського суспільства та суспільства загалом) щодо створення, зміни, тлумачення норм конституції або інших правових норм, відповідно до Конституції у встановленому порядку.

Відсутня єдність і у підходах до розуміння публічності конституційного процесу. Розглядаючи зміст категорії публічності в літературі, часто трапляється поєднання, а подекуди і підміна понять “публічність”, “гласність”, “відкритість”, “прозорість”. Можна зазначити, що ці поняття описують схожі явища, але все ж таки є відмінності.

Зміст понять “гласність”, “прозорість” і “відкритість” не є тотожними, немає єдиного підходу щодо їх тлумачення та однозначного визначення.

Нині в Україні відсутній єдиний закон, який би повною мірою регламентував публічність, відкритість і прозорість у діяльності органів публічної влади. Наприклад, зміст принципу прозорості розкритий у Законі України “Про державну службу”, він тлумачиться як відкритість інформації про діяльність державного службовця, окрім випадків, визначених Конституцією та законами України [5].

Вітчизняний дослідник А. Буханевич у своїй праці “Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю” визначає відкритість як необхідний складовий елемент прозорості влади. На його думку, відкритість, насамперед, характеризує зрозумілість цілей влади та функцій для громадян, а, відповідно до цього, і її функціональну можливість – реалізацію інтересів громадян та їх вплив на неї. Відкритість розкрито як певну форму доступу до інформації про діяльність місцевої влади, процедури прийняття та виконання державно управлінських рішень, а також можливість впливу на діяльність органів публічної влади – змогу використовувати та змінювати те, до чого існує доступ [6].

У Законі України “Про Конституційний суд України” визначено його відкритість (ст. 6). Передбачається, що розгляд справ на пленарних засіданнях Великої палати Конституційного Суду України (далі – Суд), Сенату Конституційного Суду здійснюється відкрито, за винятком закритої частини цих засідань, коли ухвалюється рішення, надається висновок, постановляється ухвала Суду. Закрите пленарне засідання допускається, якщо розгляд справи на відкритому пленарному засіданні може призвести до розголошення державної таємниці та (або) іншої інформації, що охороняється законом.

Осіб, які виявили бажання бути присутніми на відкритій частині пленарного засідання Великої палати, Сенату, допускають до приміщення Суду та до Зали засідань Суду в порядку, встановленому відповідним регламентом. Представники засобів масової інформації, акредитовані в Суді, можуть здійснювати відео- та фотофіксацію, вести аудіозапис відкритої частини пленарного засідання Великої палати, Сенату в порядку, встановленому відповідним регламентом [7].

Розглянемо, як співвідносяться між собою “гласність”, “відкритість”, “публічність”. В. Стретович вважає, що відкритість влади, як і суспільства, – це такий їхній стан, що найбільше проявляється за умови поєднання двох критично важливих компонентів для їх ефективного функціонування, а саме конкуренції та прозорості. Прозорість уможливує існування громадського контролю, а той, що є, – робить ефективнішим, а отже, підвищує відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечує зворотний зв’язок в обох напрямках: “громада – влада” і “влада – громада”, підвищує довіру останньої до влади, а тому прозорість є критичним елементом як для органів державної влади, так і для органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення [8].

У праці Г. Міченер і К. Берш “Концептуалізація якості прозорості”: гласність, яка означає відкритість і максимальну публічність, значно збільшила популярність концепції прозорості і є її грубим еквівалентом. Доступна інформація є головним будівельним матеріалом демократії; прозорість розсіює непрозорість – перший притулок корупції, неефективності та некомпетентності [9].

У тлумачному словнику української мови “гласний” трактується як доступний для широкої громадськості, відкритий, публічний, привселюдний [10]. Це призводить до того, що поняття “відкритість”, “гласність”, “публічність” використовуються як тотожні, а тому не можуть вважатися прикладом досконалої нормотворчої техніки законодавця. Поширення саме такої практики закріплення принципів можна пояснити, зважаючи на думку В. Серьогіна, який вказує, що гласність у діяльності державних та муніципальних органів за західноєвропейською термінологією є “відкритим врядуванням” (“open government”) [11].

Конституція України не містить норми, яка б чітко закріплювала принцип відкритості, прозорості, гласності, проте він може бути виведений із низки конституційних норм (зокрема з положень ст. 57, ч. 1; ст. 84, ч. 2, 3; ст. 94, п. 7; ст. 129), які й становлять нормативну основу для визначення їх змісту і сутності в навчальній та науковій літературі [12].

На думку науковців, принцип публічності конституційного процесу має декілька аспектів. По-перше, – це гласність, вимога забезпечення інформованості суспільства про заплановані реформи, про хід їхньої реалізації на різних етапах, вільний доступ громадськості до інформації про зміст реформування, оцінки конституційних новацій, прогнозів вітчизняного та міжнародного експертного середовища. Адже така інформація не може бути в принципі державною таємницею. Другий аспект принципу публічності визначає роль конституційного процесу як засобу забезпечення публічних інтересів, – інтересів держави, народу, нації, що прямо корелюється із забезпеченням суверенітету в державі [13].

Говорячи про наповнення змісту публічності, звернемося до філософської концепції Г. Гегеля: “публічність – важливий формуючий засіб для державних інтересів... через публічність утверджується перш за все момент загальної обізнаності” [14]. Отже, досягнення проголошених Конституцією України принципів демократичної правової соціальної держави потребує покращень відносин між представниками влади та громадськості. Відповідальність держави перед громадянським суспільством є її головним обов’язком. Саме тому так важливі інформаційні відносини.

На нашу думку, принцип публічності полягає в обов’язку органів влади здійснювати свої функції і повноваження від імені держави у встановлений спосіб, за участі зацікавлених сторін, оприлюднюючи передбачену законом інформацію про свою діяльність, забезпечуючи процедури прийняття рішень, відомчого та громадського контролю. Відповідно, публічність конституційного процесу повинна містити три взаємопов’язаних принципи належного врядування – прозорість, відкритість,

та підзвітність. Це означає розуміння, усвідомлення суспільством цілей і наслідків процесів, доступ до інформації, яка необхідна для їх усвідомлення, можливість участі різних груп суспільства, інституцій громадянського суспільства, політичних партій тощо у процесі створення, зміни, тлумачення норм конституції або інших правових норм, відповідно до конституції у встановленому порядку, на різних його етапах. Саме так ми розглядатимемо публічність у контексті реалізації правового механізму забезпечення публічності конституційного процесу.

Загострення конституційної кризи, протиріччя між Офісом Президента та Конституційним Судом України свідчить про необхідність швидких та радикальних змін, таких як внесення змін до Основного Закону, чи розробки та прийняття нової Конституції.

Конституційна реформа набуває особливого значення через інтеграцію України до Європейського Союзу та необхідність врахування досвіду конституційного процесу у країнах-членах ЄС. Насправді редакція тексту Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. не може більше використовуватися, а відповідні зміни до Конституції забезпечать правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформ. Створення нових “антикорупційних” інституцій, реформа з децентралізації влади, реформування адміністративно-територіального устрою тощо вимагають чіткого визначення розподілу повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, а також недопущення дублювання їх повноважень та функцій, оскільки це може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень [15].

Для мети нашого дослідження важливо визначити зміст правового механізму державного регулювання та забезпечення публічності конституційного процесу в Україні. Науковці визначають механізм публічного адміністрування так: “система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням” [16]. В Енциклопедії державного управління правові механізми визначені як комплекси взаємопов’язаних юридичних засобів, які об’єктивовані на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети. Сутнісною властивістю та системоутворюючим чинником правового механізму в державному управлінні є його зв’язок із конкретною метою або сукупністю цілей. За цією ознакою правовий механізм можна визначити як юридичну технологію, призначену для реалізації правомірних інтересів суб’єктів права. Іншою необхідною властивістю правового механізму є його системне спрямування, що передбачає не довільне поєднання різних юридичних феноменів, а упорядковану, взаємопов’язану сталу сукупність правових інструментів, які в цілісності утворюють довершену

інструментальну структуру. Як і будь-який інший управлінський процес, правове регулювання спрямоване на досягнення своєї мети – якісного впорядкування суспільних відносин. Механізм правового регулювання відіграє роль своєрідного юридичного “мосту”, що поєднує інтереси суб’єктів із практикою їх реалізації, доводить процес державного управління до логічного результату [17].

Отже, правовий механізм державного регулювання та забезпечення публічності конституційного процесу в Україні можна визначити як комплекс взаємопов’язаних юридичних засобів, необхідних і достатніх для розуміння та усвідомлення суспільством цілей і наслідків конституційних процесів, доступу до інформації, яка необхідна для їх усвідомлення, можливості участі вповноважених суб’єктів, різних груп суспільства, інституцій громадянського суспільства, політичних партій тощо у процесі створення, зміни, тлумачення конституційних норм або інших правових норм, відповідно до Конституції у встановленому порядку, на різних його етапах.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Нині триває становлення методології публічного управління щодо змістовного наповнення правового механізму державного регулювання та забезпечення публічності конституційного процесу в Україні. Законодавець не дає однозначного визначення термінів: “публічність”, “прозорість”, “відкритість” та “гласність”, тому вживання цих термінів часто зводять до одного розуміння – як доступ до певної інформації. Насправді ці поняття хоч і взаємно узгоджуються, проте є значно ширшими і важливість їх чіткого визначення необхідна, насамперед, для забезпечення основоположних прав людини та громадянина, а також є потрібними для ведення діалогу та співпраці між суб’єктами владних повноважень і громадськістю для ефективного управління державою.

Визначено, що публічність у контексті реалізації правового механізму забезпечення публічності конституційного процесу забезпечується через розуміння, усвідомлення суспільством цілей та наслідків процесів, доступ до інформації, яка необхідна для їх усвідомлення, можливість участі різних груп суспільства, інституцій громадянського суспільства, політичних партій тощо у процесі створення, зміни, тлумачення норм конституції або інших правових норм, відповідно до конституції у встановленому порядку, на різних його етапах.

До перспективи подальших розвідок у цьому напрямку можна зарахувати становлення методології підходів до розуміння категорії “публічність” у публічно-управлінських відносинах, визначення складових, етапів та суб’єктів конституційного процесу в Україні, особливостей його здійснення, правового забезпечення всіх етапів.

Список використаної літератури

1. Колюх В. В. Конституційний процес як різновид політичного процесу // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. 2015. Вип. 1 (119). С. 114—116. (Серія: Філософія. Політологія).

2. Куян І. Конституційний процес як засіб забезпечення суверенітету в Україні // Право України. 2014. № 7. С. 56.

3. Баскакова Ю. В., Качанова П. В., Руденко О. М., Усатий Г. О. Конституційний процес та особливості реалізації реформ в Україні : навч.-метод. матер. Київ : НАДУ, 2013. 88 с.

4. Там само.

5. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

6. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю // Державне управління: удосконалення та розвиток : ел. наук. фах. вид. 2010. № 3. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?operation=1&iid=133> (дата звернення: 05.03.2021).

7. Про Конституційний Суд України : Закон України № 2136-VIII від 13.07.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

8. Стретович В. Забезпечення відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування // Аспекти самоврядування. 2005. № 2. С. 13—17.

9. Michener G., Bersch K. Conceptualizing the Quality of Transparency // Public Administration Research and Theory. 2011. July. URL : <https://scholar.google.com.br/citations?user=wfy0JcAAAAJ&hl=en> (date of using: 05.03.2021).

10. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. Т. 1. / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко Київ : Аконт, 2008. 928 с.

11. Серьогін В. О. “Відкрите врядування” і захист приватності: у пошуках балансу // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2009. Вип. 17. С. 94—106.

12. Конституція України. Київ : Парлам. вид-во, 2014. 103 с.

13. Куян І. Конституційний процес...

14. Гегель Г. В. Ф. Философия права. Москва : Литература; Мир книги. 2009. 464 с.

15. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2030”. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 05.03.2021).

16. Шатило О. А. Публічне адміністрування. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

17. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. 692 с.

Статтю подано: 05.04.2021

Статтю схвалено: 14.06.2021

Meduna Bohdana Liubomyrivna

Applicant for the Ph.D. degree of the Department of Regional Management and Local Self-Government of the Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-7275-8353
e-mail: bohdanameduna@gmail.com

LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION AND PROVISION OF PUBLICITY OF CONSTITUTIONAL PROCESS IN UKRAINE

Problem setting. The relevance of this problem is determined by the importance of the publicity, transparency, openness, and accountability of the activity of governmental bodies and local self-government bodies in the implementation of public policy, availability, and openness of information for the citizens of Ukraine. The controversial attitude of the Ukrainian society to the reformation of public administration and a low level of public support, which is growing while the openness and transparency of the authority power bodies are increasing, should be pointed out. Constitutional changes shall be the tool for settlement of political and legal conflicts, guarantee the provision of public agreement and consensus in the society, since through constitutional changes the adjustment of the forms and methods of the state authority bodies' activity is made.

Recent research and publications analysis. The problem of the formation of the authority's openness has been studied by such scientists as: A. Bukhanevych, E. Afonin, O. Babinova, I. Vasylenko, Yu. Habermas; the problems of the modern constitutional process and its reformation have been studied by such scientists as V. Bakumenko, L. Prokopenko, V. Tatsii, O. Sushynskyi, Yu. Shemshuchenko, and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Although the problem of the publicity of the state authority bodies has been studied to some extent, there is the understanding of the mechanism of public administration and a great number of publications regarding the constitutional process from different points of view, we still have no complex research of the legal mechanism of the state regulation and provision of the publicity of the constitutional process in Ukraine.

Paper main body. According to the scientists, the principle of publicity of the constitutional process has several aspects. Firstly, it is the openness, that is the provision of information for the society about the planned reforms, the process of their implementation at different stages, free access of the public to the information about the content of reformation, assessment of constitutional innovations, and forecasts of the national and international expert community. For such information cannot be classified as a state secret. The second aspect of the

principle of publicity determines the role of the constitutional process as the tool for the promotion of public interests – the interests of the country, people and nation, which directly correlate with the provision of the country’s sovereignty. Thus, the publicity of the constitutional process must contain three interrelated principles of proper governance – transparency, openness and accountability. It means the understanding and awareness by the society of the aims and consequences of the processes, access to the information necessary for their understanding, the possibility of participation of different groups of the society, institutions of civil society, political parties, etc. in the process of the development, change and interpretation of the constitutional norms and other legal norms according to the constitution and under the set procedure at different stages.

The legal mechanism of state regulation and provision of the publicity of the constitutional process in Ukraine can be defined as the complex of interrelated legal means necessary and sufficient for the understanding and awareness by the society of the aims and consequences of the constitutional reforms, access to the information necessary for their understanding, the possibilities of participation of authorized subjects, different groups of the society, institutions of the civil society, political parties, etc. in the process of the development, change and interpretation of the constitutional norms or other legal norms according to the constitution and under the set procedure at different stages.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The development of the methods of public administration regarding the content of the legal mechanism of the state regulation and provision of the publicity of the constitutional process in Ukraine are in the process of formation. The formation of the methods of approaches to the understanding of the category “publicity” in the public and governance relations, determination of the constituents, stages and subjects of the Constitutional process in Ukraine, special features of its implementation, and legal support of all stages can be added to the prospect of further research in this direction.

References

1. Koliukh, V. V. (2015). Konstytutsiyni protses yak riznovyd politychnoho protsesu. *Visnyk Kyivskoho nats. universytetu im. Tarasa Shevchenka*, Issue 1 (119), pp. 114-116 [in Ukrainian].
2. Kuian, I. (2014) Konstytutsiyni protses yak zasib zabezpechennia suverenitetu v Ukraini. *Pravo Ukrainy*, № 7, pp. 56 [in Ukrainian].
3. Baskakova, Yu. V., Kachanova, P. V., Rudenko, O. M., Usatyi, H. O. (2013). *Konstytutsiyni protses ta osoblyvosti realizatsii reform v Ukraini*. Kyiv: NADU. 88 p. [in Ukrainian].
4. Ibid.
5. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2015) [in Ukrainian].
6. Bukhanevych, A. I. (2010). Zabezpechennia pryntsyypiv vidkrytosti ta prozorosti pry nalahodzhenni dialohu mizh vladoiu ta hromadskistiu. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, № 3. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=133> [in Ukrainian].

7. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy. № 2136-VIII. (2017) [in Ukrainian].
8. Stretovych, V. (2005). Zabezpechennia vidkrytosti orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia. *Aspekty samovriaduvannia*, № 2, pp. 13—17 [in Ukrainian].
9. Michener, G., Bersch, K. (2011). Conceptualizing the Quality of Transparency. *Public Administration Research and Theory*, July. URL : <https://scholar.google.com.br/citations?user=wfyA0JcAAAAJ&hl=en>.
10. Yaremenko, V., Slipushko O. (Eds.). (2008). *Novyi tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy*. (Vol. 1). Kyiv: Akonit. 928 p. [in Ukrainian].
11. Serohin, V. O. (2009). “Vidkryte vriaduvannia” i zakhyst pryvatnosti: u poshukakh balansu. *Derzh. bud-vo ta mists. samovriaduvannia*, Issue 17, pp. 94-106 [in Ukrainian].
12. Konstytutsiia Ukrainy. (2014). Kyiv: Parlam. vyd-vo. 103 p. [in Ukrainian].
13. Kuian I. (2015). Konstytutsiinyi protses...
14. Hehel, H. V. F. (2009). *Fylosofyia prava*. Moskva: Lyteratura: Myr knyhy. 464 p. [in Russian].
15. *Stratehiia staloho rozvytku “Ukraina – 2030”*. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
16. Shatylo, O. A. (2014). *Publichne administruvannia*. Zhytomyr: Kafedra menedzhmentu orhanizatsii i administruvannia ZhDTU. 51 p. [in Ukrainian].
17. Surmin, Yu. P., Nadolishnii, P. I. & Kovbasiuk, Yu. V. (Eds.). (2011). Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. (Vol. 2: Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia). Kyiv: NAPA. 692 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 05.04.2021

Paper accepted: 14.06.2021

Цитування: Медуна Б. Л. Правовий механізм державного регулювання та забезпечення публічності конституційного процесу в Україні // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239229>).

Citation: Meduna, B. L. (2021). Pravovyi mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання ta zabezpechennia publichnosti konstytutsiinoho protsesu v Ukraini. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239229>).

УДК 332.142.6+502.175

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239233

Овдій Яна Петрівна

*магістрант Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління
при Президентіві України*
ORCID: 0000-0002-0046-5284
e-mail: eropolova.yana@gmail.com

Матвесва Ольга Юрївна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*
ORCID: 0000-0003-3344-1497
e-mail: olivebox30@gmail.com

УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ МІСТ УКРАЇНИ КРІЗЬ ПРИЗМУ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО КУРСУ

Розглянуто підходи до вирішення проблеми ревіталізації та забезпечення сталого розвитку українських міст крізь призму стратегічних пріоритетів Європейського зеленого курсу (далі – ЄЗК). Доведено необхідність перегляду стратегічних орієнтирів та векторів розробки й корегування політики місцевого розвитку, які на сьогодні мають бути спрямовані у русло виконання Україною завдань Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), а також інших рамкових документів, що визначатиме перехід України до засад сталого розвитку громад. Визначено, що для України ЄЗК є дорожньою картою заходів, які до 2050 р. повинні перетворити її міста на ефективні, стійкі системи з конкурентоспроможною економікою, визначити засоби їх перетворення на кліматично нейтральні території Європи, де на засадах самозабезпечення буде гарантовано покращення здоров'я та якості життя людей, а внаслідок смартизації управлінської системи, трансформації кліматичних та екологічних викликів на можливості у різних сферах, відбувається гарантування справедливого та інклюзивного типу “зеленого переходу”.

Ключові слова: Європейський Зелений Курс; місцеве самоврядування; сталий розвиток; державна та місцева політика; стратегічні пріоритети; євроінтеграція.

Постановка проблеми. Епідеміологічні, соціальні та економічні загрози, пов'язані із глобальною кризою, спричиненою COVID-19 та важким баластом проблем, накопичених містами України ще задовго до розповсюдження пандемії (серед яких, зокрема, є не достатньо високий

рівень якості послуг, недосконалі інфраструктурні можливості, економічний занепад, недостатня інклюзія, рівень розвитку громадянського суспільства та громадянської участі тощо), створили передумови суттєвого стримування національного розвитку. Проте ця ситуація є характерною не лише для України. Про це свідчать звітні документи Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та її спеціалізованих органів, рішення G20 та G7, матеріали Всесвітнього економічного форуму та його “Доповідь про глобальні ризики”. Зростаючі загрози зупинення малих бізнесів та великих виробництв поставили у пріоритет політичних програм, поряд із завданнями відновлення економічної активності у містах, питання необхідності поетапної ревіталізації природних екосистем до безпечного рівня, дотримання принципів економічної ефективності, соціальної справедливості та сталості розвитку, озеленення економіки та смартизації підходів до організації господарських процесів.

Тенденції останніх двох років (2020 – 2021 рр.) які зумовлені, передусім, розгортанням пандемії та її кризових наслідків, створили, тим не менш, “вікно можливостей” для проведення державними та самоврядними органами радикальних реформ, подолання розривів і переходу на концептуально нові засади виваженого економічного розвитку, серед яких ключову роль відіграє концепція “озеленення” господарських систем українських міст. Вона набула популярності в міжнародній науковій спільноті, ставши, з одного боку, відповіддю на світову соціально-економічну кризу, а з іншого – рушієм переходу до нової моделі зростання та суспільно-економічного розвитку після пандемії, але вже на принципово нових умовах збалансованості та виваженості.

Важливим та актуальним у сучасних умовах залишається питання забезпечення відновлювального розвитку та ревіталізації соціо-еколого-економічних систем міст та їх громад. Саме сталий, збалансований розвиток, а не зростання, має бути загальним завданням управління на всіх рівнях. Відповідно, економічне зростання міст є передумовою їх загального розвитку, адже воно характеризує оновлені цілі його економічної системи, розширює масштаби діяльності та задає її позитивну динаміку. Водночас, у намаганнях досягти докризового рівня економічного зростання, невіршеним для більшості міст залишається завдання забезпечення масштабних якісних, а не лише кількісних позитивних зрушень, а також прогресивних змін соціально-економічної системи, що повиний забезпечити саме розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняними та закордонними науковцями і практиками зроблено чимало на шляху збагачення теоретичних напрацювань у цій сфері. Зокрема, питання сталого розвитку широко досліджувались у працях М. Афанасьєва, О. Бобровської, З. Варналія, І. Вахович, М. Бутко, З. Герасимчук, Т. Крушельницької, Т. Маматової, С. Мочерного, І. Чикаренко та інших вчених. Дослідження таких авторів, як: О. Амоша, А. Бардась, О. Балусєва, М. Бойченко, О. Веклич, І. Герасимов, Б. Данилишин, М. Мельник, В. Погребенник,

В. Потапенко, В. Сабадаш, В. Степанов, Є. Хлобистов та інших, присвячені методологічному обґрунтуванню засад сталого розвитку, раціоналізації природокористування, екологізації антропогенної діяльності та природоохоронним інвестиціям, поряд із працями іноземних авторів на цю тему – П. Воса, Дж. Геллавера, Д. Лінденмаєра, Р. Гріна, Р. Камані, Н.Муньєра, В. Ульманна, Д. Мітліна, С. Грімонда, Х. Дейлі, Н. Сміта.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Внесок авторів у вирішення зазначеної проблеми є вагомим, проте наявність пласту проблем у практичній площині актуалізує подальший пошук у цьому напрямі. Зокрема, потребує подальшого розвитку проблема “озеленення економіки” в межах ЄЗК, підтриманого Україною.

Метою статті є аналіз підходів до управління сталим розвитком міст України крізь призму стратегічних пріоритетів Європейського зеленого курсу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Посилення глобалізаційних викликів, серед яких глобальна економічна нестабільність займає чільне місце, виснаження ресурсного потенціалу та деградація навколишнього природного середовища через використання та застосування неефективних технологій обумовили актуалізацію проблеми забезпечення сталого, природоневишукального економічного розвитку міст та їх господарських систем.

Як зазначає А. Мозговий, “дослідження проблем сталого розвитку населених пунктів, особливо міст, є нині одним із стрижневих напрямків наукового обґрунтування планетарної концепції сталого розвитку” [1]. В Україні понад 60% населення країни мешкає у містах, які є територіями-магнітами для громадян, що мігрують у місця більших можливостей та доступніших сервісів, а також ширших пропозицій навчання і працевлаштування.

Тому на сьогодні місто є центральною адміністративною ланкою соціального й економічного розвитку держави, центром суспільного життя та національної економіки, хранителем культури, спадщини та носієм традицій. Міста відіграють вирішальну роль у процесах визначення стилю життя людей, в усталенні підходів і моделей виробництва та споживання [2]. Окрім того, місто несе підвищену відповідальність за екологічні проблеми в державі та винищення її природного капіталу. У місті також найбільше відчувається порушення соціальної, політичної, архітектурної, ресурсної й екологічної рівноваги. Водночас міський рівень – це найменший масштаб, у якому можливе конструктивне інтегральне та цілісне вирішення цих проблем [3]. Все це об’єктивізує управлінське завдання створення умов для сталого розвитку, що стримує деструктивний вплив від діяльності людей на довкілля.

За визначенням Організації Об’єднаних Націй (далі – ООН), стале місто – це місто, у якому: досягнення у суспільному, економічному і фізичному розвитку постійні. Стале місто:

– постійно самозабезпечене природними ресурсами;

– підтримує довготривалу безпеку мешканців, зокрема й від природних катастроф;

– характеризується високим рівнем життя його мешканців при збереженні природного середовища, ресурсів і екологічної рівноваги економічної й соціальної діяльності городян [4].

Очевидним є те, що найвищою формою сталої організації соціо-еколого-економічної системи міста є така, за якої ця система здатна саморегулюватися, самоуправлятися, самоудосконалюватися, максимально використовуючи внутрішні та зовнішні ресурси. І економіка міста є вагомим ресурсним джерелом такого самозабезпечення, насамперед коли вона вдосконалюється і стає безпечнішою й ефективнішою.

Для підтримки цих процесів і налагодження умов ведення бізнесу в містах після пандемії органи місцевого самоврядування мають посилити увагу до питання взаємопов'язаності та кореляції всіх зазначених складових сталого розвитку. Вони мають визначати шляхи та ефективні механізми залучення громадян на всіх етапах прийняття управлінських рішень, забезпечувати прозорість процесів прийняття управлінських рішень шляхом широкого розповсюдження інформації про заходи для того, щоб громадяни могли брати в них участь, надавати доступ до інформації, що стосується життя міської громади, постійно звітувати перед її членами [5]. Адже намагання вирішити всі проблеми розвитку міста власними силами штату міської ради, без активного залучення місцевого населення, громадської підтримки, а також зовнішнього сприяння, звужує “вікно можливостей” щодо досягнення визначеної мети.

Бачення сталого розвитку міста має бути адресоване політичним і громадським організаціям та мешканцям міст, які своїми діями і визначатимуть спільне майбутнє. Вивчення думки громадян, місцевих громадських, бізнесових та промислових організацій сприяє отриманню повної картини їх потреб і спроможності. Залучення населення до задоволення цих потреб надає змогу: визначати першочергові завдання, пріоритети розвитку; відшукувати нові підходи до узгодження економічних та екологічних інтересів, із урахуванням соціальної захищеності та справедливості; посилювати місцеву ініціативу з використанням власного потенціалу; дати змогу громадянам відчувати свою приналежність до покращення умов проживання в місті загалом [6].

Таким чином, потрібно акцентувати увагу на тому, що однією з найважливіших передумов впровадження принципів сталого розвитку у процес стратегічного управління містом має бути активізація всіх суб'єктів публічного управління, всіх зацікавлених сторін. Задля цього доцільно обирати та раціонально використовувати точкові інструменти впливу – оцінка та опрацювання громадської думки, залучення громадян до діалогу та розроблення рішень, розвиток проєктно-partiципаторних форм громадської участі у місцевому розвитку.

Загалом, доцільність переходу до сталого розвитку визначається як внутрішніми (потреби громади та екосистемні можливості), так і зовнішніми

чинниками, що пов'язані також з євроінтеграційними прагненнями України та необхідністю виконання міжнародних зобов'язань [7]. Стратегія переходу до сталого розвитку міста має ґрунтуватися на аналізі тих дисбалансів, які існують у його економічних, соціальних та екологічних сферах, і на подальшому визначенні шляхів їх подолання.

На прикладі великого українського моноструктурного індустріального міста Кривий Ріг, центр Криворізького залізорудного басейну, можемо простежити, наскільки важким є завдання ініціювання такого переходу. Місто виживає завдяки використанню потужностей індустрії важкої промисловості, що негативно впливає на стан довкілля. Так, саме в промисловості спостерігається найвищий рівень концентрації зайнятості. У металургійній галузі Кривого Рогу частка зайнятості становить майже 12% зайнятості в цій галузі в Україні. Гірничо-металургійний комплекс також є найбільшим роботодавцем Кривого Рогу [8]. Зайнятість тут також сконцентрована в секторах, що виробляють товари, у добувній і переробній промисловості. Частка сектору переробної промисловості становить понад 26% середнього показника зайнятості, а частка сектору добувної промисловості – понад 23% [9]. Відмова від підтримки виробничих потужностей або зменшення обсягів виробництва у зазначених секторах призведе до зростання безробіття та вимивання людського капіталу з міста, міграції мешканців працездатного віку до інших міст, що пропонуватимуть можливості заробітку. Тому смартизація підходів до здійснення зеленого переходу міста повинна передбачати масштабну роботу з перекваліфікації та розвитку вмінь місцевого населення, формування та розвиток нових точок росту в місті та насичення їх можливостями для працевлаштування вивільнених кадрів промисловості, переорієнтацію виробництв та глобалізацію ринків збуту їх продукції.

Щодо промислової політики всієї України, то вона означає систему цілеспрямованих заходів держави, наслідком яких є посилення конкурентоспроможності українського товаровиробника на внутрішньому та зовнішніх ринках і динамічного зростання на цій основі промислового виробництва в Україні. Тому треба наголосити на необхідності орієнтації не на внутрішній ринок, а на зовнішній. Адже обсягу локального попиту в містах України наразі та в найближчій перспективі недостатньо, щоб державі було економічно вигідно створювати в українських містах повний цикл виробництв для внутрішніх ринків [10]. Складання ж готових продуктів повного циклу з імпортних комплектуючих за відсутності податку на додану вартість на них позбавлятиме державний бюджет значної частини потенційних надходжень, які не доцільно втрачати.

Водночас завдання екологізації промисловості українських міст є надзвичайно актуальним, воно потребує вивчення передового досвіду. Так, у країнах Європейського Союзу екологізація промисловості відбувається відповідно до Директиви про промислові викиди 2010 року [11]. Вона зобов'язує 50 тис. найбільших підприємств мінімізувати шкідливі викиди в повітря, воду та ґрунт. Директива щодо установок середнього спалювання

охоплює до 143 тис. менших промислових об'єктів, зокрема енергетичних, і встановлює для них свої нормативи викидів. Для дрібних побутових приладів таку функцію виконує Рамкова директива з екодизайну. Разом із системою торгівлі квотами на викиди в атмосферне повітря це створює правову базу для захисту довкілля від індустріальної експансії.

Ключовим інструментом модернізації промисловості в містах є стимули. Ними на сьогодні є гранти та преференції тим суб'єктам господарювання, які виражають готовність до оновлення своїх потужностей відповідно до міжнародних екологічних стандартів. Ця ініціатива є затратною, тому українські підприємці без нагальної потреби прагнуть уникати подібних трансформацій. Проте надання преференцій, податкових канікул чи знижок для таких підприємств міськими радами сприятиме масовим позитивним зрушенням у цьому напрямі.

Очевидним є те, що це стратегічне завдання “зеленого переходу” міських економік не є простим. Особливо для України, як і для інших пострадянських країн, навіть тих, які стали членами ЄС, але отримали у спадок від Союзу Радянських Соціалістичних Республік технологічно застарілий промисловий комплекс.

Прикладом є Естонія, де найбільшим забруднювачем традиційно залишалася сланцева промисловість. З одного боку, завдяки її розвитку країна отримала енергетичну незалежність, а з іншого – поставила під загрозу власне довкілля. Тому уряд Естонії докладав чимало зусиль для її модернізації: на промислових та енергетичних об'єктах було встановлено системи десульфуризації, що сприяло зниженню викидів в атмосферу. Було запущено ініціативу ремонту та будівництва доріг, у якому шахтні відходи використовувалися як матеріал для насипу. У підсумку частка утилізованих шахтних відходів становила 90%. І зараз в Естонії надходження від екологічних податків є одними з найбільших в ЄС – вони дорівнюють 2,8% валового внутрішнього продукту. Відповідно зростають прямі інвестиції у захист довкілля.

Досвід Естонії є дуже важливим для України, адже зі здобуттям незалежності українські міста отримали схожі проблеми, зокрема в екологічній сфері. Але різниця у підходах до використання цього потенціалу є суттєвою. Естонія здійснила стратегічну модернізацію і знизила тиск промисловості на довкілля у містах. Результати України є набагато скромнішими, вона досягла лише падіння рівня промислового розвитку, що не можна вважати смарт-підходом до ініціювання зеленого переходу. Тому на сьогодні, коли ми аналізуємо імплементацію європейських правових норм у національне законодавство, необхідно зважати на напрацювання інших країн, що допоможе зрозуміти, до яких результатів призведуть запроваджені зміни.

Щодо застосування досвіду країн ЄС, доцільно сфокусувати зусилля на відповідності ЄЗК. Він є дорожньою картою заходів, метою яких є перетворити наявну соціально-економічну систему країни на ефективну, стійку та конкурентоспроможну економіку, визначити засоби трансформації

України у кліматично нейтральну державу до 2050 р., стимулюючи розвиток економіки, покращення здоров'я та якості життя людей, а також трансформуючи кліматичні та екологічні виклики на можливості у всіх сферах, гарантуючи справедливий та інклюзивний тип зеленого переходу [12].

Зелений курс був офіційно представлений Президентом Європейської Комісії У. фон дер Леєн у Європарламенті 11 грудня 2019 р. Ключовими напрямками ЄЗК є чиста енергія, кліматична дія, будівництво та реновація, стійка промисловість, стійка мобільність, зменшення забруднення довкілля, біорозмаїття, стійка аграрна політика (Стратегія “Від лану до столу”).

На тлі подолання наслідків пост-коронавірусної економічної кризи саме ЄЗК є об'єднуючим елементом, який підвищить стійкість вразливого світу. ЄЗК стосується не стільки кліматичної політики, скільки зеленої концепції модернізації економіки та економічного зростання для забезпечення життя людей у гармонії з природою та її ресурсами. ЄЗК створює як виклики, так і можливості для українського бізнесу. І, з огляду на значну кількість напрямів, охоплених курсом, він матиме суттєвий вплив на нашу торгівлю та економічну співпрацю з ЄС.

План дій щодо циркулярної економіки, який передбачає перетворення стійкої продукції на нову українську норму, з часом призведе до зниження попиту на промислову продукцію українських підприємств через продовження терміну використання товарів. З огляду на це та на заохочення використання вторинної сировини, можна прогнозувати пропорційне зниження попиту на сировину українського походження.

Водночас “зелений перехід” створить і багаторічний стабільний попит на інновації у цьому напрямку. Перелік тематик, що є у “Зеленій Угоді”, є значним. Він пов'язаний із докорінною трансформацією економіки, транспорту, енергетики, будівництва, сільського господарства. Інновацій потребуватимуть не тільки прикладні фізичні сфери, але й сфера публічного менеджменту, соціальної трансформації, політики, психології тощо.

Щодо розвитку промислових міст та їх підприємств, доцільно згадати програму “Горизонт”. Її важливим пріоритетом є проекти для залучення малих і середніх підприємств, стартапів. Нові елементи рамкової програми – Партнерства та Місії – це моделі об'єднання науковців, бізнесу та великої промисловості для досягнення спільних цілей сталого розвитку.

Україна має доступ до участі в цих проектах, що можуть не тільки забезпечити їм фінансування, але і сприяти трансферу сучасних європейських технологій в українські міста.

На цьому етапі потрібно виділити основні напрями модернізації управлінського підходу до соціо-еколого-економічного розвитку міста. Адже на сучасному етапі дуже важливо, щоб українські міста не залишались осторонь загальноєвропейських процесів. Це дає можливість синхронізувати політику і законодавство України у сферах, дотичних до ЄЗК, із відповідними політиками та законодавством ЄС. Окрім цього, досягнення глобальної мети щодо кліматично нейтральної Європи означає посилення та

належне виконання кліматичної політики самої України та її зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. ЄЗК – план дій ЄС для озеленення практично усіх сфер суспільного життя. Його основою є ціль – досягнення кліматично нейтральної Європи до 2050 р. Долучення до ЄЗК дасть можливість Україні скористатись низкою можливостей, які виникають, враховуючи фінансові інструменти [13]. Відповідно до ЄЗК, містам України необхідно долучитися до реалізації релевантних європейських ініціатив для досягнення сталого розвитку, які мають стати пріоритетами їх довгострокового піднесення.

Перший пріоритет – завершення ери викопного палива. Новий зелений курс став відповіддю на всі основні кліматичні ризики у таких сферах, як енергетика, економіка, охорона довкілля і використання природних ресурсів, забезпечення цілей сталого розвитку та рівних умов суспільного добробуту. Викопне паливо як основа проблеми, а зміна клімату як наслідок шкодять усім цим сферам. Спалювання викопного палива спричиняє 90% усіх викидів вуглецю від людської діяльності. Це можливо через: виявлення принципової політичної волі; припинення субсидування, кредитування й інвестування у індустрію викопного палива; скорочення попиту на енергію з викопних видів палива та економічний тиск на виробників; створення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів.

Другий пріоритет – адаптація до зміни клімату. Питання зміни клімату – наскрізна тема нової політики ЄС, що спрямована на озеленення усіх сфер, зокрема енергетики, сільськогосподарської політики, промислової політики, біорізноманіття, нульового забруднення, сталої мобільності, фінансів, торгівлі. Робота з адаптації до зміни клімату буде й надалі мати вплив на державні та приватні інвестиції для міст, враховуючи природоохоронні рішення. Важливо забезпечити можливість інвесторів, страхувальників, підприємств, міст та громадян отримати доступ до даних і розробити інструменти для інтеграції зміни клімату в свою практику управління ризиками [14].

Міста можуть ефективно здійснювати адаптацію до зміни клімату через:

- 1) стратегічні чи політичні рішення і процеси;
- 2) ефективні фінансові рішення;
- 3) партнерство зацікавлених сторін;
- 4) адаптацію інфраструктури міст до зміни клімату.

Третій пріоритет – енергоефективність. Для українських міст актуальною є проблема ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів. Міста недостатньо використовують енергозберігаючі технології, інфраструктура та будівлі є застарілими і потребують оновлення. Основними споживачами енергоресурсів у містах є промисловість (30,2% від сукупного енергоспоживання), побутовий (32,8%) та транспортний (19,5%) сектори.

Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ) є надійними партнерами в просуванні та практичній реалізації ідей з енергоефективності. Органи місцевого самоврядування також можуть

надавати підтримку місцевим ОСББ (як, наприклад, програма “Енергодім”). Також, ЕСКО-контракт передбачає, що інвестор реалізує заходи з енергозбереження в багатоквартирному будинку за власні кошти, які повертає з отриманої економії витрат на оплату спожитих ресурсів, а потім завдяки цій же економії отримує прибуток протягом обумовленого в договорі періоду часу. У промисловому секторі важливо впроваджувати малозатратні енергоефективні заходи та усі доступні технології, посилені державною підтримкою та стимулюванням, проводити енергоаудит та впроваджувати якісні системи енергоменеджменту. Важливим у контексті підвищення енергоефективності може бути робота з бізнесом у містах для сприяння та заохочення переходу офісних центрів на роботу за моделлю “зеленого офісу”.

Четвертий пріоритет – відновлювані джерела енергії. Основним завданням ЄЗК у сфері енергетики є подальша декарбонізація енергетичної системи. Відновлювані джерела енергії відіграватимуть важливу роль у переході на чисту енергію. Такий перехід повинен залучати споживачів та приносити їм користь. Містам України для повноцінного та “зеленого” розвитку потрібно поступово, але рішуче відмовлятися від вугільних та теплоелектроцентралей та завершувати еру викопного палива. Це питання не лише екологічної безпеки та протидії змінам клімату, але й енергетичної незалежності.

П’ятий пріоритет – нульове забруднення повітря, води та ґрунту для захисту громадян і екосистем. Завданнями є: перегляд стандартів якості повітря, скорочення викидів від великих промислових установок, зокрема через перегляд законодавства, зменшення забруднення води надлишками біогенних речовин, протидія забрудненню вод, спричиненого паводками, міськими стічними водами, новими або особливо шкідливими джерелами забруднення, а також розробка стратегії з хімічних речовин для сталості. Місцева влада не приділяє достатньо уваги питанню екологічного стану міст та забрудненню довкілля, порівняно з більш пріоритетними питаннями соціально-економічного розвитку. Вплив євроінтеграційних реформ у сфері охорони довкілля та зміни клімату на місцях може бути масштабніший та сильніший, якщо належно розглядати регіональну/місцеву складову у процесі розробки та імплементації відповідного національного законодавства у конкретних секторах, таких як відходи, вода, атмосферне повітря, промислове забруднення, охорона природи тощо.

Шостий пріоритет – розподілені відходи – це економічний ресурс. Питання відходів повинно розглядатися у контексті циркулярної економіки та сталої промислової політики. Політика щодо сталих товарів також може значно зменшити відходи. Там, де не можна уникнути відходів, їх економічну цінність потрібно відновлювати, а вплив на довкілля та кліматичні зміни – уникати чи мінімізувати. Для цього потрібне нове законодавство, зокрема цілі та заходи щодо подолання надмірної упаковки та утворення відходів. Ситуація значною мірою залежить від відповідної політики, законодавства та конкретних фінансово-економічних механізмів,

затверджених на загальнонаціональному рівні. Тому реформа сфери управління відходами на виконання відповідних положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є вкрай важливою і актуальною [15].

Сьомий пріоритет – стала мобільність. Ключову роль у реалізації цілей Європейської зеленої угоди відіграє озеленення (greening) транспортної сфери міст. Стратегія ЄС щодо стійкої та інтелектуальної мобільності буде спрямована на реалізацію цілей ЄЗК, а також пріоритетів ЄС у сфері індустріальної співпраці та біорозмаїття. Так, викиди у транспортному секторі повинні бути скорочені на 90% до 2050 р. Очікується максимальний перехід на транспортні засоби з нульовим показником викидів, а також які поєднуюватимуть у своєму функціонуванні електроенергію та водень [16]. Досягнення такої цілі буде забезпечене, передусім, за допомогою: переведення частини перевезень вантажів та пасажирів на більш екологічні залізничний та внутрішній водний транспорт; смарт-управління рухом; підвищення екологічності палива; використання альтернативних видів палива і розвиток інфраструктури для автомобілів із нульовими та низькими викидами; розвитку громадського транспорту для міст; зменшення забруднення через жорсткіші стандарти для палива.

Восьмий пріоритет – біорізноманіття. Для досягнення цілей ЄЗК було розроблено та прийнято Стратегію ЄС з біорізноманіття. Вона встановлює низку важливих амбітних цільових показників, зокрема: збільшення площі заповідної території на суші до 30%; відновлення річок до стану вільної течії; зменшення використання пестицидів на 50% до 2030 р.; висадка дерев [17].

Закріплення цих пріоритетів у стратегіях міст України є важливим початком роботи над оптимізацією управлінських процесів та встановлення соціо-еколого-економічного балансу, що у підсумку забезпечить євроінтеграцію, яка стане вже не метою, а наслідком такої роботи.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Стратегічні завдання управління процесами сталого розвитку українських міст на сьогодні набувають суттєвих трансформацій у контексті підтримки України ЄЗК.

1. Ці трансформації прискорилися також під впливом наслідків розповсюдження пандемії, яка суттєво посилила накопичений баласт соціальних, економічних та екологічних проблем сучасних міст. Очевидним стало те, що продовжувати нерозумне винищення природних ресурсів, неоптимальне розпорядження ними, як і іншими складовими потенціалу міст – інтелектуального, кадрового, фінансово-економічного, промислового – більше не просто не має сенсу, а й напряду загрожує сприйняттю України у світі, забезпеченню її подальшої європейської інтеграції. І пандемія зацентувала на таких проблемних місцях, що стримують поступ сталого розвитку українських міст, окреслила напрями руху і вироблення стратегічних орієнтирів і політичних рішень органами публічного управління.

2. Глобальною тенденцією стало посилення ролі міст у національному русі на шляху до сталого розвитку. Саме ці адміністративні утворення

стають локомотивами державного розвитку, зважаючи, з одного боку, на здатність максимально враховувати потреби населення та наявні ресурси для ухвалення рішень на місцевому рівні, а з іншого – на наявність розвиненої структури інститутів, які “виступають акторами” місцевої, національної та навіть міжнародної політики. Тож розвиток міст, незалежно від їхніх масштабів, значною мірою визначає ефективність змін національного характеру та впливає на розвиток держави.

3. Модернізація управлінських підходів до забезпечення сталого розвитку міст під впливом прийняття Україною ЄЗК передбачає вироблення міськими радами плану дій для озеленення практично усіх сфер міського життя для досягнення кліматичної нейтральності та природної збалансованості. Долучення до ЄЗК дасть можливість містам України скористатись низкою можливостей, які виникають, враховуючи фінансові інструменти. Відповідно до цього, необхідними пріоритетами в управлінні сталим розвитком є такі: завершення ери викопного палива і диверсифікація міської економіки; адаптація до зміни клімату через озеленення усіх її сфер, зокрема енергетики, сільськогосподарської політики, промислової політики, біорізноманіття, нульового забруднення, сталої мобільності, фінансів, торгівлі; енергоефективність через виважене використання паливно-енергетичних ресурсів, застосування енергозберігаючих технологій, модернізацію інфраструктури та будівель; використання переважно відновлюваних джерел енергії, декарбонізація енергетичної системи; досягнення нульового забруднення повітря, води та ґрунту; вирішення проблеми переробки відходів та переходу на циркулярну економіку та сталу промислову політику; забезпечення сталої мобільності; відновлення та збереження природного біорізноманіття; стале харчування.

Вирішення цих проблем містами України забезпечить її євроінтеграцію, що стане не метою, а наслідком оптимізації управлінських процесів та встановлення соціо-еколого-економічного балансу.

Список використаної літератури

1. Мозговий А. А. Сталий розвиток міст: передумови та суперечності // Сталий соціально-економічний та екологічний розвиток: від теорії до практики : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (13 – 14 листопада 2014 р., м. Дніпро). URL : <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/148166/58-61.pdf?sequence=1> (дата звернення: 09.04.2021).

2. Гордєєв О. К. Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові // Державне будівництво. 2012. № 2. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/4/04.pdf> (дата звернення: 09.04.2021).

3. Бойко-Бойчук С. Світові тенденції розвитку міст: міжнародний досвід. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07bovmmd.htm> (дата звернення: 09.04.2021).

4. ООН – ХАБИТАТ – Програма ООН по розвитку населених пунктів. URL : <http://www.un.org/ru/ga/habitat> (дата звернення: 09.04.2021).

5. Сталий розвиток міст за участі громад. Уроки з досвіду впровадження “Муниципальної програми врядування та сталого розвитку” Програми розвитку ООН в Україні : аналіт. док. / О. Орленко. Київ : ПРООН/МПСР, 2008. 48 с.

6. Там само. 48 с.

7. Ковалевська А. В., Балог О. Г. Визначення місця стратегії соціально-економічного розвитку регіону серед обов’язкових компонентів стратегічного управління // Економіка і регіон. 2012. № 5 (36). Жовтень. С. 29—34.

8. Кривий Ріг. Економічний потенціал. 2021. URL : <https://ig.krmisto.gov.ua/ua/citycard/econ.html> (дата звернення: 09.04.2021).

9. Кривий Ріг у цифрах і фактах. 2020. Режим доступу : https://kr.gov.ua/sotsialno_ekonomichniy_rozvitok (дата звернення: 09.04.2021).

10. Кулицький С. Промислове виробництво в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку // Україна: події, факти, коментарі. 2020. № 6. С. 36—43.

11. Директива Європейського Парламенту і Ради Європи 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди. 2010. URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%202010_75_%D0%84%D0%A1.pdf (дата звернення: 09.04.2021).

12. A European Green Deal / European Commission. 2019. URL : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (date of using: 09.04.2021).

13. Боброва А. Виробництво нерівностей: вплив промисловості на розвиток міст // Mistosite. 2019. URL : <https://mistosite.org.ua/articles/vyrobnytstvo-nerivnostei-vplyv-promyslovosti-na-rozvytok-mist-cc1d8d13-6080-4196-b2e9-b34dd90b9cdc?locale=ru> (дата звернення: 09.04.2021).

14. Європейський Зелений Курс 2021. URL : <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobotnictvo/klimat-yevropejska-zelena-ugoda> (дата звернення: 09.04.2021).

15. Матвеева О., Савостенко Т., Шевченко Л. Удосконалення підходів щодо поводження з побутовими відходами України у напрямі Європейського Зеленого Курсу // Аспекти публічного управління. 2021. № 3. Т. 9. С. 5—13.

16. Мальований А. “Зелена” промисловість: мрія чи реальність? // Правда. 2021. 20 квіт. URL : <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/04/20/7290852> (дата звернення: 09.04.2021).

17. Вісім ідей для зелених міст України / авт. кол. : С. Романко, Н. Андрусевич. Київ : 350.org, 2020. 56 с.

Статтю подано: 29.04.2021

Статтю схвалено: 03.06.2021

Ovdii Yana Petrivna

Master, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-0046-5284

e-mail: eropolova.yana@gmail.com

Matveieva Olga Yuriivna

PhD, associate professor, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0003-3344-1497

e-mail: olivebox30@gmail.com

MANAGEMENT FOR A SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINIAN CITIES THROUGH THE PRISM OF STRATEGIC PRIORITIES OF THE EUROPEAN GREEN DEAL

Problem setting. The article considers smart managerial approaches to solving the problem of revitalization and sustainable development of Ukrainian cities after the COVID-19 pandemic. It is emphasized that the threats of post-coronavirus crisis have created significant barriers. At the same time, the crisis effects highlighted the weaknesses of the managerial system in cities and showed the existing imbalances. These observations objectified the task of revising strategic guidelines and vectors for the development of policies for sustainable local development.

Recent research and publications analysis. Much has been done by Ukrainian scholars and practitioners to enrich theoretical developments in this area. In particular, the issues of sustainable development were widely studied in the works of M. Afanasyev, O. Bobrovska, Z. Varnaliy, I. Vakhovych, M. Butko, Z. Gerasimchuk, T. Krushelnytska, T. Mamatova, S. Mocherny, I. Chikarenko and many others scientists. Studies are devoted to the methodological substantiation of the principles of sustainable development, rationalization of management, greening of anthropogenic activities and environmental investments. The contribution of the authors to the solution of this problem could not be underestimated, but the presence of a wide range of problems in the practical plane objectivised the further research.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The search for the vectors of green development of the Ukrainian cities should be directed towards the implementation of the assignments of the Ukraine's Association Agreement with EU, as well as other framework documents that will determine Ukraine's transition to the sustainable development principles. One of the fundamental documents that define the strategic approach to managing such development at the national and local levels is the European Green Deal. This highlights previously unsettled parts of the general problem of urban sustainable development.

Paper main body. It is determined that for Ukraine this course could be seen as a roadmap of measures that should turn it by 2050 into an efficient, sustainable state with a competitive economy, identify ways to transform it into a climate-neutral territory of Europe, where self-sufficiency will improve the health and quality of citizens' lives, and through the smartization of the management system, the transformation of climate and environmental challenges into opportunities in various fields, guaranteeing a fair and inclusive "green transition". The article considers modern approaches to the management for the sustainable development of Ukrainian cities through the prism of strategic priorities of the European Green Deal. It is determined that the modernization of managerial approaches for sustainable development of cities under the influence of Ukraine's adoption of the European Green Deal involves the development of city councils' action plan for landscaping almost all spheres of urban life to achieve climate neutrality and natural balance. Following the tasks of the European Green Deal will enable Ukrainian cities to take advantage of a number of opportunities, including financial instruments to support the local economy and the development of civic institutions.

Conclusions of the research and prospects for further studies. It is concluded that the priorities of the urban management, in particular, for industrial cities, should be the following: abandonment of fossil fuels and diversification of urban economy; adaptation to climate change through landscaping of all its spheres, including energy, agricultural policy, industrial policy, biodiversity, zero pollution, sustainable mobility, finance, trade; energy efficiency and application of energy saving technologies, modernization of infrastructure and buildings; transition to renewable energy sources, decarbonisation of the energy system; achieving zero pollution of air, water and soil; solving the problem of waste recycling and the transition to a circular economy and sustainable industrial policy; ensuring sustainable mobility; restoration and conservation of natural biodiversity; focusing on sustainable nutrition. It is proved that the initiation and deepening of work on solving these conceptual problems by the cities of Ukraine, first of all, industrial, will ensure its European integration, which should not be a goal but a consequence of modernization of the managerial system at all levels.

Key words: European Green Deal; local self-government; sustainable development; state and local policy; strategic priorities; European integration.

References

1. Mozhovyy, A. A. (2014). *Stalyy rozvytok mist: peredumovy ta superechnosti*. Stalyy sotsial'no-ekonomichnyy ta ekolohichnyy rozvytok: vid teorii do praktyky, Proceedings of international Scientific and Practical Conference. URL : <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/148166/58-61.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].
2. Hordyeyev, O. K. (2012). Zabezpechennya staloho mistsevoho rozvytku: pidkhody, pryntsypy, skladovi. *Derzhavne budivnytstvo*, Issue 2. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/4/04.pdf> [in Ukrainian].

3. Boyko-Boychuk, S. (2008). *Svitovi tendentsiyi rozvytku mist: mizhnarodnyy dosvid*. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07bovmmd.htm> [in Ukrainian].

4. UN – HABITAT – Prohramma OON po razvitiyu naseleennykh punktov URL : <http://www.un.org/ru/ga/habitat> [in Russian].

5. Orlenko, O. (2008). *Stalyy rozvytok mist za uchasti hromad. Uroky z dosvidu vprovadzhennya “Munitsypal’noyi prohramy vryaduvannya ta staloho rozvytku”*. Kyiv : PROON/MPVSR. 48 p. [in Ukrainian].

6. Ibid. 48 p.

7. Kovalevs’ka, A. V., Baloh, O. H. (2012). Vyznachennya mistsya stratehiyi sotsial’no-ekonomichnoho rozvytku rehionu sered obovyazkovykh komponentiv stratehichnoho upravlinnya. *Ekonomika i rehion*, Issue 5(36), pp. 29-34 [in Ukrainian].

8. Kryvyy Rih. *Ekonomichnyy potentsial*. (2021). URL : <https://ig.krmisto.gov.ua/ua/citycard/econ.html> [in Ukrainian].

9. Kryvyy Rih u tsyfrakh i faktakh. (2020). URL : https://kr.gov.ua/sotsialno_ekonomichniy_rozvitok [in Ukrainian].

10. Kulytskyy, S. (2020). Promyslove vyrobnytstvo v Ukrayini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku. *Ukrayina: podiyy, fakty, komentari*, Issue 6, pp. 36-43 [in Ukrainian].

11. Dyrektyva Yevropeys’koho Parlamentu i Rady Yevropy 2010/75/YeS. (2010). URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%202010_75_%D0%84%D0%A1.pdf [in Ukrainian].

12. A European Green Deal. (2019). URL : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

13. Bobrova, A. (2019). Vyrobnytstvo nerivnostey: vplyv promyslovosti na rozvytok mist. *Mistosite*. URL : <https://mistosite.org.ua/articles/vyrobnytstvo-nerivnostei-vplyv-promyslovosti-na-rozvytok-mist-cc1d8d13-6080-4196-b2e9-b34dd90b9cdc?locale=ru> [in Ukrainian].

14. *Yevropeys’kyy Zelenyy Kurs*. (2021). URL : <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobitnictvo/klimat-yevropejska-zelena-ugoda> [in Ukrainian].

15. Matveyeva, O., Savostenko, T., Shevchenko, L. (2021). Udoskonalennya pidkhodiv shchodo povodzhennya z pobutovymy vidkhodamy Ukrayiny u napryami Yevropeyskoho Zelenoho Kursu. *Aspekty publichnoho upravlinnya*, Issue 3(9), pp. 5-13 [in Ukrainian].

16. Mal’ovanyy, A. (2021). “Zelena” promyslovist: mriya chy realnist? *Pravda*. URL : <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/04/20/7290852> [in Ukrainian].

17. Romanko, S., Andrusyevych, N. (2020). *Visim idey dlya zelenykh mist Ukrayiny*. Kyiv: 350.org. 56 p. [in Ukrainian].

Цитування: Овдій Я. П., Матвеєва О. Ю. Управління процесами сталого розвитку міст України крізь призму стратегічних пріоритетів європейського зеленого курсу // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239233>).

Citation: Ovdii, Ya. P., Matveieva, O. Yu. (2021). Upravlinnia protsesamy staloho rozvytku mist Ukrainy kriz pryzmu stratehichnykh priorytetiv yevropeiskoho zelenoho kursu. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239233>).

УДК 351.85_027.541

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239237

Овсяник Анна Миколаївна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0002-0576-8559

e-mail: annaovsianik@gmail.com

АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Проаналізовано чинні регіональні цільові програми, спрямовані на реалізацію державної та регіональної політики у сфері охорони культурної спадщини. Систематизовано основні проблеми, на вирішення яких спрямовані програми, визначено відповідність мети та напрямів їх реалізації.

Ключові слова: культурна спадщина; регіональні цільові програми; нематеріальна культурна спадщина; обласний бюджет; державно-приватне партнерство; проєктний підхід.

Постановка проблеми. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні беруть участь у розробці та реалізації регіональних цільових програм розвитку відповідних територій. При розробці програм застосовується нормативно-правова база, що визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм, що не відображає особливостей регіональних програм, програм територіальних громад та відповідної галузевої специфіки.

Методологія управління проєктами – один із найефективніших інструментів регіонального розвитку, що практично не застосовується при розробці регіональних цільових програм.

На території України знаходиться приблизно 130 000 об'єктів культурної спадщини, які перебувають на державному обліку, з них 9562 – пам'ятки, внесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Найбільше пам'яток, внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, розташовано в Дніпропетровській (20%), Одеській (11%), Харківській (10%) областях, м. Києві (11%). Майже 7% об'єктів культурної спадщини, що перебувають на державному обліку, розташовані у Запорізькій, Львівській, Черкаській, Чернігівській областях [1]. Приблизно 30% пам'яток культурної спадщини знаходяться в аварійному стані, а 80% – потребують серйозних реставраційних робіт [2]. У межах Державного бюджету України у попередні роки на відповідні потреби практично не передбачалося фінансування. Саме тому в питанні збереження культурної спадщини велике значення мають регіональні програми. З метою ефективного управління охороною культурної спадщини, потрібно

приділити увагу формуванню та подальшій реалізації регіональних цільових програм із урахуванням методології проєктного підходу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення застосування проєктного підходу для вирішення завдань розвитку на різних рівнях публічного управління здійснювали: Т. Маматова, О. Медведєва, В. Рач, І. Чикаренко та інші. Аналітичні дослідження щодо управління культурною спадщиною, а також окремі аспекти аналізу програм здійснено у межах проєкту “ReHERIT: спільна відповідальність за спільну спадщину” (ГО “Лабораторія міського простору”) та проєкту “CHOICE: культурна спадщина і сучасність” (О. Рибчинський “Аналіз програм збереження культурної спадщини України”).

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на інтерес науковців до обраної проблематики, недостатньо вивченими залишаються питання формування програм у сфері культурної спадщини з урахуванням проєктного підходу, а саме комплексу взаємопов’язаних заходів, спрямованих на досягнення мети з відповідним ресурсним забезпеченням та визначеними виконавцями.

Виклад основного матеріалу. За даними проведеного аналізу, станом на початок 2021 р. в 10 областях України діють комплексні програми збереження культурної спадщини (Дніпропетровська, Житомирська, Закарпатська, Львівська, Полтавська, Тернопільська, Чернівецька, Чернігівська, Запорізька, Харківська). Ще у 12 областях заходи (розділ програми, окремі заходи чи проєкти), спрямовані на збереження культурної спадщини, закріплені у програмах розвитку культури (Вінницька, Волинська, Івано-Франківська, Миколаївська, Одеська, Рівненська, Донецька (підконтрольна Україні територія) чи економічного та соціального розвитку (Кіровоградська, Сумська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська) [3 – 8]. У Київській та Луганській областях (підконтрольна Україні територія) не затверджено регіональних програм, що регулюють сферу охорони культурної спадщини.

Термін дії цих програм становить від 1 до 6 років, а програми Дніпропетровської та Волинської областей були продовжені, з огляду на завершення терміну дії, унаслідок чого загальний термін їх реалізації становив 12 та 6 років відповідно (табл. 1). Таким чином, програми здебільшого не синхронізуються із плановими та бюджетними циклами Європейського Союзу і програмними та стратегічними документами України. Так, Державна стратегія регіонального розвитку затверджена на період 2021 – 2027 рр., а її План заходів – на 2021 – 2023 рр. Вихід за межі відповідного планувального періоду позбавляє систему охорони культурної спадщини фінансового ресурсу, що орієнтований на відповідні державні програми.

Таблиця 1

Регіональні програми у сфері охорони культурної спадщини

№ з/п	Область	Назва програми	Рішення	Тип програми	Термін реалізації
1	2	3	4	5	6
1	Дніпропетровська	Програма збереження та розвитку об'єктів культурної та природної спадщини, елементів нематеріальної культурної спадщини, розташованих на території Дніпропетровської області на 2014 – 2025 роки	№ 578-22/VII від 27.03.2020 р.	комплексна	2014 – 2025 рр.
2	Житомирська	Програма охорони та збереження культурної спадщини Житомирської області на 2021 – 2022 роки	№ 24 від 24.12.2020 р.	комплексна	2021 – 2022 рр.
3	Закарпатська	Програма охорони культурної спадщини Закарпатської області на 2021 – 2023 роки	№ 1833 від 22.10.2020 р.	комплексна	2021 – 2023 рр.
4	Львівська	Програма “Охорона, збереження і популяризація історико-культурної спадщини у Львівській області на 2021 – 2025 роки”	№ 71 від 23.02.2021 р.	комплексна	2021 – 2025 рр.
5	Полтавська	Програма збереження культурної спадщини Полтавської області на 2021 – 2023 роки	№ 52 від 29.12.2020 р.	комплексна	2021 – 2023 рр.
6	Тернопільська	Програма збереження культурної спадщини Тернопільської області на 2021 – 2025 роки	№ 131 від 17.03.2021 р.	комплексна	2021 – 2025 рр.
7	Чернівецька	Комплексна програма охорони та збереження об'єктів культурної спадщини Чернівецької області на 2018 – 2022 роки	№ 88-23/18 від 24.07.2018 р.	комплексна	2018 – 2022 рр.
8	Чернігівська	Обласна програма реставрації пам'яток архітектури національного значення на території Чернігівської області на 2020 – 2022 роки	№ 7-23/VII від 12.05.2020 р.	комплексна	2020 – 2022 рр.

Продовження табл. 1

1	2	3	4	6	7
9	Запорізька	Програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини Запорізької області на 2019 – 2023 роки	№ 36 від 14.03.2019 р.	комплексна	2019 – 2023 рр.
10	Харківська	Обласна програма збереження архітектурної спадщини в Харківській області на 2018 – 2023 рр.	№ 722-VII від 07.06.2018 р.	комплексна	2018 – 2023 рр.
11	Вінницька	Програма розвитку культури Вінницької області на 2018 – 2022 роки	№ 516 від 20.12.2017 р.	розділ	2018 – 2022 рр.
12	Волинська	Регіональна програма розвитку культури, мистецтва та охорони культурної спадщини в області на 2016 – 2021 роки	№ 2/28 від 10.02.2016 р.	розділ	2016 – 2021 рр.
13	Івано-Франківська	Регіональна цільова комплексна програма “Культура Івано-Франківщини” на 2021 рік	№ 1566-37/2020 від 25.09.2020 р.	розділ	2021 р.
14	Миколаївська	Програма “Культура Миколаївщини на 2021 – 2023 роки”	№ 8 від 23.12.2020 р.	розділ	2021 – 2023 рр.
15	Одеська	Обласна комплексна програма “Культура Одещини – 2020 – 2022 роки”	№ 1166-VII від 20.12.2019 р.	розділ	2020 – 2022 рр.
16	Рівненська	Програма розвитку культури Рівненської області на період до 2022 року	№ 859 від 16.03.2018 р.	розділ	2018 – 2022 рр.
17	Донецька	Програма розвитку культури і туризму Донецької області на 2021 – 2023 роки	№ 1250/5-20 від 13.11.2020 р.	розділ	2021 – 2023 рр.
18	Херсонська	Програма соціально-економічного та культурного розвитку Херсонської області на 2021 рік	№ 36 від 22.12.2020 р.	заходи	2021 р.
19	Сумська	Програма економічного і соціального розвитку Сумської області на 2019 рік та наступні 2021 – 2022 програмні роки	№ 19 від 14.12.2018 р.	заходи	2019 – 2022 рр.

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5	6
20	Черкаська	Програма економічного і соціального розвитку Черкаської області на 2021 рік	№5-16/VIII від 19.02.2021 р.	заходи	2021 р.
21	Кірово-градська	Програма економічного і соціального розвитку Кіровоградської області на 2021 рік	№ 14 від 23.12.2020 р.	перелік проєктів	2021 р.
22	Хмельницька	Програма економічного та соціального розвитку Хмельницької області на 2021 рік	№ 39-4/2021 від 08.04.2021 р.	перелік проєктів	2021 р.

У Чернігівській, Харківській, Одеській, Івано-Франківській областях розроблено декілька програм, що регулюють різні компоненти культурної спадщини. У Чернігівській області затверджено дві обласні програми (Програма реставрації пам'яток архітектури національного значення на території Чернігівської області на 2020 – 2022 роки, Програма паспортизації об'єктів культурної спадщини містобудування та архітектури, садово-паркового мистецтва Чернігівської області на 2013 – 2021 роки) та розроблено два проєкти програм (Обласна цільова Програма охорони та збереження нематеріальної культурної спадщини на 2021 – 2025 роки; Обласна цільова програма проведення археологічних досліджень в Чернігівській області на 2021 – 2025 роки). У Івано-Франківській області діють дві програми (Регіональна цільова комплексна програма “Культура Івано-Франківщини на 2021 рік, Регіональна цільова програма паспортизації пам'яток містобудування та архітектури Івано-Франківської області на 2021 – 2025 роки). В Одеській області розроблена Обласна комплексна програма “Культура Одещини – 2020 – 2022 роки” та Комплексна програма реставрації та збереження Аккерманської фортеці й розвитку інфраструктури у м. Білгороді-Дністровському на 2018 – 2022 роки, спрямована на реставрацію та збереження пам'яток археології та архітектури, що належать до складу комплексу Аккерманської фортеці. У Харківській області затверджено Обласну програму збереження архітектурної спадщини в Харківській області на 2018 – 2023 роки та Програму розвитку культури і туризму та охорони нерухомої культурної спадщини Харківської області на 2019 – 2023 роки. Така ситуація спричинена низкою чинників, зокрема і особливостями у розподілі повноважень між структурними підрозділами обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) (відповідно до функціонального розподілу, Департамент містобудування та архітектури Харківської ОДА здійснює реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини в частині розвитку та збереження пам'яток архітектури, а Управлінням культури і туризму – охорони пам'яток історії, монументального мистецтва та археології).

Порядок розроблення обласних цільових програм затверджується відповідним розпорядженням голови облдержадміністрації. До 2019 р. питання підготовки регіональних цільових програм регулювалося наказом Міністерства економіки України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання” № 367 від 04.12.2006 р. (втрата чинності – 16.01.2019 р.). Окрім того, у сфері охорони культурної спадщини відсутні галузеві методичні рекомендації, спрямовані на встановлення основних методичних засад формування та реалізації регіональних та місцевих програм. З огляду на це, регіональні програми спрямовані на регулювання одного чи сукупності видів об’єктів культурної спадщини (об’єкти монументального мистецтва, архітектури, археології, містобудування тощо) окремим напрямом діяльності (паспортизація, матеріальна або нематеріальна культурна спадщина, об’єкти культурної спадщини національного чи місцевого значення).

Програми зазвичай мають стандартизовану структуру, яка охоплює такі розділи: паспорт програми; визначення проблеми, на вирішення якої спрямована програма; визначення мети та обґрунтування шляхів і засобів вирішення проблеми, обсягів та джерел фінансування; строки виконання програми; перелік завдань і заходів програми; результативні показники; координація та контроль за ходом виконання програми.

Отже, формування цільових регіональних програм базується на детальному аналізі найважливіших проблем, вирішення яких потребує розробки взаємопов’язаних завдань та проєктів, узгоджених за термінами виконання та наявністю відповідного ресурсного забезпечення із зазначенням відповідальних виконавців.

Складовою частиною регіональних програм охорони культурної спадщини є визначення проблеми, на вирішення якої спрямована програма. У програмах Волинської, Вінницької, Івано-Франківської, Донецької областей проблеми розвитку та збереження культурної спадщини не зазначені, а у програмі Запорізької області відсутній розділ опису проблем, які частково розглянуті у загальній частині.

Виявлені за результатами аналізу програм проблеми розвитку та охорони культурної спадщини згруповано за різними аспектами, зокрема:

- недостатнє фінансування;
- відсутність єдиної інформаційної бази даних об’єктів культурної спадщини;
- недосконалість системи управління охороною культурної спадщини; проблема кадрового потенціалу;
- недосконалість правового регулювання; порушення норм законодавства;
- руйнування пам’яток;
- низький рівень залучення позабюджетних коштів та налагодження міжнародної співпраці;

– низький рівень обізнаності та поінформованості громад про об’єкти культурної спадщини (табл. 2).

Таблиця 2

Проблеми розвитку та збереження культурної спадщини у регіональних програмах

Проблеми розвитку галузі	Регіони, у програмах яких зазначені проблеми
1	2
Недостатність фінансування	
Відсутність необхідного фінансування розроблення облікової документації нового зразка для об’єктів культурної спадщини; відсутність стабільної системи фінансування для ефективного збереження та популяризації пам’яток; недостатнє фінансування робіт, спрямованих на виявлення, дослідження, популяризацію пам’яток, їхнє утримання, ремонт, реставрацію, технічний стан	Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Харківська, Чернівецька, Дніпропетровська, Запорізька, Тернопільська обл.
Відсутність єдиної інформаційної бази даних об’єктів культурної спадщини	
Відсутність визначеного переліку об’єктів та елементів культурної і природної спадщини територіальних громад і регіону; повільні темпи розробки облікової документації; низькі темпи процесу паспортизації пам’яток архітектури, історії та археології	Дніпропетровська, Житомирська, Миколаївська, Запорізька, Харківська обл.
Недосконалість системи управління охороною культурної спадщини. Проблема кадрового потенціалу	
Відсутність цілісної системи виконавчої влади для контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони спадщини; відсутність власника та/або балансоутримувача значної частини об’єктів культурної спадщини; недостатня кількість кадрового потенціалу; відсутність кваліфікованих кадрів; вузьке коло фахівців серед підрядних організацій	Закарпатська, Дніпропетровська, Львівська обл.
Недосконалість правового регулювання. Порушення норм законодавства	
Неефективний механізм застосування санкцій за порушення Закону України “Про охорону культурної спадщини”, зокрема: доведення до аварійного стану або знищення пам’яток, будівництво в охоронних зонах; невпорядковане розміщення реклами; нецільове використання земель історико-культурного призначення	Львівська, Полтавська, Харківська, Запорізька обл.
Руйнування пам’яток	
Значна кількість пам’яток архітектури знаходиться в незадовільному або аварійному стані та потребують невідкладних заходів щодо їх збереження; руйнування об’єктів археології недобросовісними землевласниками; неспроможність власників утримувати пам’ятки в належному стані; значних масштабів набуло руйнування пам’яток історії та культури	Житомирська, Одеська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Чернігівська, Запорізька, Харківська обл.

Закінчення табл. 2

1	2
Низький рівень залучення позабюджетних коштів та налагодження міжнародної співпраці	
Низький рівень розвитку міжнародного співробітництва у сфері охорони спадщини; низький відсоток залучення позабюджетних, грантових коштів для потреб охорони спадщини; низькі темпи налагодження державно-приватного партнерства	Закарпатська, Львівська обл.
Низький рівень обізнаності та поінформованості громад про об'єкти культурної спадщини	
Низька обізнаність та інформованість громад щодо об'єктів культурної спадщини; низька соціальна свідомість громадянського суспільства щодо необхідності збереження культурної спадщини та її важливості в ідентифікації нації; недостатній рівень обізнаності населення на місцевому, регіональному та національному рівнях щодо унікальних історичних і культурних пам'яток регіону	Львівська, Дніпропетровська, Закарпатська обл.

Як видно у таблиці, найважливішими проблемами, зазначеними у програмах, на думку розробників, є: недостатнє фінансування (розробки облікової документації, збереження та популяризації пам'яток, проведення науково-дослідної роботи) та руйнування пам'яток. У той час як найменше уваги спрямовано на окреслення проблем кадрового потенціалу, залучення позабюджетних коштів та міжнародну співпрацю. Серед проблем, визначених у програмних документах, виокремлюють також відсутність чіткого переліку об'єктів культурної спадщини, розробки облікової документації.

Доцільно зазначити, що проблеми, зазначені у більшості програм, є описовими, характеризують ситуацію на момент розроблення, не враховуючи тенденції за визначений проміжок часу, не завжди підкріплені фактичними статистичними, фінансовими та іншими показниками.

Одним із обов'язкових елементів формування програм є визначення мети та шляхів вирішення проблеми. Аналіз чинних регіональних програм показав, що частина з них містить загальні формулювання мети, характеризуються відсутністю логічного взаємозв'язку між напрямками та проблемами (табл. 3) [9 – 25].

Таблиця 3

Мета програми та основні напрями її реалізації

Область	Мета регіональної програми	Основні напрями (завдання)
1	2	3
Дніпропетровська	Виявлення, розвиток, охорона, популяризація та забезпечення життєздатності, цілісності та автентичності об'єктів культурної та природної спадщини, елементів нематеріальної культурної спадщини, розташованих на території Дніпропетровського регіону, забезпечення належного	<ul style="list-style-type: none"> – виявлення й забезпечення збереження наявних об'єктів та елементів регіональної спадщини, зміцнення їх матеріально-технічної бази; – поліпшення стану збереження історико-культурної і природної спадщини регіону; – модернізація охорони об'єктів культурної спадщини, проведення

Продовження табл. 3

1	2	3
	<p>рівня їх збереження та використання в суспільному житті, удосконалення ведення обліку, створення сприятливіших умов для розвитку сфери охорони культурної та природної спадщини, розвиток міжрегіонального, міжнародного співробітництва</p>	<p>необхідних ремонтних та реставраційних робіт; – популяризація об’єктів та елементів культурної і природної спадщини на місцевому, регіональному, національному та міжнародних рівнях; – запровадження ефективної моделі фінансування щодо здійснення необхідних заходів для відновлення, збереження, розвитку та популяризації культурного і природного надбання регіону; – підтримка на регіональному та національному рівнях розвитку культурно-мистецької діяльності з урахуванням місцевих особливостей, традицій тощо; – визначення та задоволення загальнодержавних і регіональних потреб у кваліфікованих кадрах, підготовка нового покоління спеціалістів, підвищення рівня їх професійності; – забезпечення подальшого розвитку культури національних громад, що мешкають на території області та за її межами</p>
Тернопільська	<p>Збереження, виявлення та популяризація української культурної спадщини; здійснення комплексних заходів щодо наукового вивчення, консервації та реставрації пам’яток культурної спадщини Тернопілля, а також їх пристосування для культурних і туристичних потреб</p>	<p>– проведення моніторингу 6728 об’єктів культурної спадщини області; – забезпечення перевірки стану і наявності культурних цінностей у переданих релігійним громадам культових спорудах, що є пам’ятками; – проведення обстеження стану пам’яток із метою визначення об’єктів, на яких необхідно першочергово провести дослідні, протиаварійні та консерваційні роботи, скласти їх перелік; – виявлення об’єктів культурної спадщини та визначення їх межі, потужності культурного шару, вивчення об’єктів; – спільне з екологами проведення обстеження стану збереження пам’яток садово-паркового мистецтва та їх використання; – створення та здійснення підтримки електронної бази даних про об’єкти культурної спадщини області;</p>

Продовження табл. 3

1	2	3
		<ul style="list-style-type: none"> – розробка облікової документації на 266 об'єктів культурної спадщини місцевого значення; – популяризація об'єктів культурної спадщини; – розробка пропозиції щодо проведення протиаварійних, консерваційних робіт на пам'ятках оборонної архітектури; – виготовлення та встановлення охоронних дошок на об'єктах культурної спадщини; – створення та наповнення геоінформаційної системи оперативного управління об'єктами культурної спадщини
Житомирська	<p>Вивчення, дослідження та паспортизація об'єктів культурної спадщини; захист історичного та традиційного змісту середовища; охорона об'єктів культурної спадщини, які знаходяться на території Житомирської області; залучення фахівців та населення до охорони культурної спадщини; забезпечення повноти й доступності інформації про об'єкти культурної спадщини; утримання та використання пам'яток, зокрема надання об'єктів культурної спадщини, що є пам'ятками, в користування юридичним та фізичним особам; забезпечення та сприяння у залученні інвестицій у діяльність щодо збереження, ревіталізації, консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, здійснення ремонтних робіт та пристосування пам'яток; укладання охоронних договорів на пам'ятки та об'єкти культурної спадщини області з користувачами (власниками) і балансоутримувачами; поповнення обласного переліку елементів нематеріальної культурної спадщини</p>	<ul style="list-style-type: none"> – виготовлення обліково-охоронної документації та внесення об'єктів до Державного реєстру нерухомих пам'яток України; – виконання першочергових ремонтно-реставраційних робіт на найцінніших пам'ятках; – популяризація історико-культурної спадщини Житомирської області; – контроль за належним утриманням та збереженням об'єктів культурної спадщини; – укладання й переукладання охоронних договорів на пам'ятки та об'єкти культурної спадщини з користувачами (власниками) і балансоутримувачами; – здійснення постійного моніторингу стану збереження об'єктів культурної спадщини; – промоція елементів нематеріальної культурної спадщини області; – оформлення облікових карток на елементи нематеріальної культурної спадщини, виготовлення каталогу за переліком елементів обласної нематеріальної культурної спадщини

Продовження табл. 3

1	2	3
Закарпатська	Забезпечення розвитку сфери охорони культурної спадщини та належного рівня збереження, використання та промоції об'єктів культурної спадщини Закарпаття	<ul style="list-style-type: none"> – інвентаризація об'єктів культурної спадщини; – створення архіву даних про об'єкти культурної спадщини; – виготовлення облікової документації на об'єкти культурної спадщини; – дослідження та промоція культурної спадщини
Львівська	Реалізація державної політики щодо ефективного використання економічного потенціалу, збереження, популяризації пам'яток культурної спадщини області та захист традиційності	<ul style="list-style-type: none"> – збереження, дослідження та реставраційні роботи на об'єктах культурної спадщини; – комплексна реставрація пам'яток Львівщини, внесених до Списку об'єктів світової спадщини ЮНЕСКО; – популяризація культурної спадщини Львівщини; – підтримка проєктів охорони та збереження культурної спадщини, що реалізуються на території Львівської області
Полтавська	Створення всебічних сприятливих умов для розвитку сфери охорони культурної спадщини на території Полтавської області, забезпечення належного рівня збереженості та використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті	<ul style="list-style-type: none"> – створення та формування ГС-реєстру пам'яток культурної спадщини; – проведення невідкладних рятувних та реставраційних робіт на найвизначніших пам'ятках культурної спадщини або їх консервація; – формування пропозицій для включення об'єктів до Державного реєстру нерухомих пам'яток України на основі облікової документації; – розробка чіткого поетапного плану дій, спрямованих на збереження та популяризацію пам'яток області; – сприяння залученню об'єктів культурної спадщини до туристичних маршрутів, розвитку пізнавального туризму та створення умов для зростання туристичної привабливості Полтавщини через її історико-культурну спадщину
Чернігівська	Формування пам'ятоохоронної політики на території області, збереження та популяризація визначних пам'яток культурної спадщини	<ul style="list-style-type: none"> – розроблення проєктно-кошторисної документації та виконання реставраційних і відновлювальних робіт (відповідно до визначеного переліку об'єктів)

Продовження табл. 3

1	2	3
Запорізька	Створення сприятливіших умов для розвитку сфери охорони культурної спадщини області, шанобливого ставлення до історії та культури, збереження та раціонального використання об'єктів історико-культурної спадщини з боку держави та громадськості	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення належного обліку та ведення контролю за збереженням і використанням об'єктів культурної спадщини області; – подальше вдосконалення існуючої системи у сфері збереження історико-культурної спадщини області; – сприяння залученню об'єктів культурної спадщини до міжнародних і внутрішніх туристичних маршрутів; – здійснення популяризації національної історії та культурної спадщини
Чернівецька	Реалізація державної політики у сфері охорони культурної спадщини, забезпечення належного рівня охорони, збереження, обліку та використання пам'яток (щойно виявлених об'єктів), захисту традиційного (історичного) змісту середовища сіл, селищ та міст, створення сприятливіших умов для комплексного розвитку пам'яткоохоронної діяльності, здійснення дієвого контролю за дотриманням чинного законодавства України у сфері охорони нерухомих пам'яток історії та культури (щойно виявлених об'єктів)	<ul style="list-style-type: none"> – виявлення та дослідження об'єктів культурної спадщини; – ремонт та реставрація нерухомих пам'яток (щойно виявлених об'єктів) як національного, так і місцевого значення; – встановлення охоронних дошок та охоронних знаків на пам'ятках історії та культури
Харківська	Реалізація комплексу заходів у сфері охорони культурної спадщини, створення ефективних і сприятливих умов збереження та подальшого розвитку пам'яток архітектури Харківщини	<ul style="list-style-type: none"> – залучення громадськості до процесів управління та контролю в галузі охорони культурної спадщини шляхом участі у роботі Консультативної ради з питань охорони культурної спадщини; – формування цифрової бібліотеки пам'яток архітектури; – виведення із аварійного стану найвизначніших архітектурних ансамблів регіону; – занесення об'єктів архітектурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України; – вжиття заходів для залучення коштів приватних інвесторів та міжнародних організацій до реалізації заходів

Продовження табл. 3

1	2	3
Вінницька	Формування конкурентоспроможного мистецького ринку в області з рівними стартовими умовами для культурних організацій, незалежно від форм власності, з метою задоволення попиту населення на культурний продукт або послугу за місцем проживання	– збереження і розвиток матеріальної та нематеріальної культурної спадщини
Волинська	Збереження і розвиток культурного надбання як ресурсу теперішніх і майбутніх поколінь, національно-патріотичне виховання, підвищення ролі закладів культури у піднятті престижу України як держави, піднесення самобутної культури регіону у світі в контексті євроінтеграційних процесів, підтримка книговидавничої справи, висвітлення заходів Програми в друкованих засобах масової інформації, Інтернет-ресурсі та на веб-сайтах	– збереження та актуалізація нематеріальної культурної спадщини; – забезпечення охорони, збереження і використання культурної та археологічної спадщини
Івано-Франківська	Посилення державної підтримки розвитку культури в регіоні, підвищення її ролі в побудові демократичного громадянського суспільства, створення сприятливих умов для розвитку культурних і творчих ініціатив із урахуванням місцевих особливостей, вирішення проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб населення; сприяння становленню талановитої мистецької молоді, підтримка професійної та аматорської творчої діяльності, реалізації освітніх культурно-мистецьких заходів для усіх верств населення, поповнення фондів музеїв і бібліотек; здійснення енергоефективних заходів у закладах культури	– покращення стану збереження об'єктів історико-культурної спадщини; – модернізація охорони об'єктів культурної спадщини, музеїв та бібліотек, проведення необхідних ремонтних та реставраційних робіт; – виявлення, розвиток, збереження, популяризація та забезпечення життєдіяльності елементів нематеріальної культурної спадщини

Продовження табл. 3

1	2	3
Миколаївська	Сприяння розвитку духовності українського суспільства, створення нової моделі базової мережі закладів культури місцевого рівня відповідно до стандартів, упровадження нових ефективних моделей закладів культури; визначення основних шляхів і способів створення умов для розширення спектру, підвищення якості та доступності культурних послуг, реалізація освітніх культурно-мистецьких заходів для дітей та молоді	– збереження культурної спадщини
Одеська	Визначення основних шляхів і способів створення умов для розширення спектру, підвищення якості та доступності культурних послуг, розвитку людського капіталу через стимулювання створення та споживання культурних послуг. Активізація всебічного співробітництва усіх учасників культурної політики в напрямку розвитку культури регіону як важелю економічного та соціального розвитку територій. Промоція власних культурних досягнень зовні та в межах регіону	– оцифрування стандартизованих процесів обліку культурної спадщини; – підготовка інформації для створення електронного інформаційного ресурсу об'єктів культурної спадщини; – створення електронного реєстру елементів нематеріальної культурної спадщини
Рівненська	Створення умов для збагачення та розвитку культури і мистецтва; збереження, популяризація, актуалізація національної культурної спадщини; поліпшення матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів культури і мистецтва; підтримка видавничої справи, історичних досліджень, формування привабливого іміджу Рівненщини	– збереження нематеріальної спадщини; – збереження культурної спадщини; – актуалізація історичної спадщини
Донецька	Реалізація державної політики у сфері культури і туризму на регіональному рівні; запровадження нових підходів у наданні якісних та доступних культурних послуг на рівні громади; покращення роботи	– збереження і відтворення культурної спадщини (матеріальної та нематеріальної)

Закінчення табл. 3

1	2	3
	закладів культури; формування у населення області духовних та моральних цінностей, патріотизму, виховання естетичної культури особистості; забезпечення належного рівня збереження та використання об'єктів культурної спадщини; розвиток внутрішнього та в'їзного туризму в області	

Необхідною умовою реалізації мети та досягнення очікуваних результатів програми є наявність відповідного ресурсного забезпечення. Фінансове забезпечення програм складається у розрізі передбачених джерел фінансування (державного, обласного, місцевого бюджетів та позабюджетних коштів). Загалом фінансування програм здійснюється з обласного бюджету.

Відповідно до рішень про обласний бюджет на 2021 р. у частині розподілу витрат обласного бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм, обласними радами затверджено фінансування на реалізацію 4 програм (з 10 комплексних) [26 – 29], заходи яких спрямовані на збереження культурної спадщини (табл. 4). Більшу частку коштів буде спрямовано на реалізацію робіт із проектування, реставрації та охорони пам'яток архітектури. Також у межах комплексних програм передбачено фінансування заходів у галузі культури і мистецтва, співфінансування інвестиційних проєктів, що реалізуються за кошти Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР).

У більшості комплексних програм охорони культурної спадщини частка прогнозованих видатків за програмою спрямовується на здійснення заходів зі збереження (реставрація, пристосування, відновлення, консервація) пам'яток культурної спадщини та виготовлення науково-проєктної та проєктно-кошторисної документації на проведення ремонтно-реставраційних робіт. У Програмі збереження та розвитку об'єктів культурної та природної спадщини, елементів нематеріальної культурної спадщини, розташованих на території Дніпропетровської області, на 2014 – 2025 роки найбільші обсяги фінансування заплановано спрямувати на популяризацію об'єктів культурної та природної спадщини, елементів нематеріальної культурної спадщини (організація та проведення семінарів, конференцій, форумів; розробка та підтримка сайтів про об'єкти культурної та природної спадщини; розробка, виготовлення, розповсюдження презентаційних буклетів, брошур, сувенірної продукції тощо). У програмах, де культурна спадщина є складовою частиною програм, основні заходи спрямовані на інвентаризацію та паспортизацію пам'яток, організацію наукових досліджень, виготовлення та встановлення охоронних дошок.

У більшості регіональних програм заходи спрямовані на збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини. Також у частині програм регулюється питання щойно виявлених об'єктів культурної спадщини та елементів нематеріальної культурної спадщини.

Таблиця 4

Фінансування обласних програм

Назва програми	Фінансування з обласного бюджету, тис. грн	
	Передбачено за програмою на 2021 р.	Затверджено рішенням сесії на 2021 р.
1	2	3
Програма збереження та розвитку об'єктів культурної та природної спадщини, елементів нематеріальної культурної спадщини, розташованих на території Дніпропетровської області на 2014 – 2025 роки	9450,0	не передбачено
Програма охорони та збереження культурної спадщини Житомирської області на 2021 – 2022 роки	8128,0	5499,0 – проєктування, реставрація та охорона пам'яток архітектури; співфінансування інвестиційних проєктів, що реалізуються за кошти ДФРР; інші заходи в галузі культури і мистецтва
Програма охорони культурної спадщини Закарпатської області на 2021 – 2023 роки	1500,0	не передбачено
Програма “Охорона, збереження і популяризація історико-культурної спадщини у Львівській області на 2021 – 2025 роки”	22000,0	22000,0 – проєктування, реставрація та охорона пам'яток архітектури
Програму збереження культурної спадщини Полтавської області на 2021 – 2023 роки	8770,0	не передбачено
Обласна програма збереження архітектурної спадщини в Харківській області на 2018 – 2023 рр.	3500,0	не передбачено
Комплексна програма охорони та збереження об'єктів культурної спадщини Чернівецької області на 2018 – 2022 роки	2000,0	2000,0 – проєктування, реставрація та охорона пам'яток архітектури
Обласна Програма реставрації пам'яток архітектури національного значення на території Чернігівської області на 2020 – 2022 роки	1900,0	не передбачено
Програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини Запорізької області на 2019 – 2023 роки	4877,33	359,630 – інші заходи в галузі культури і мистецтва

Програма збереження культурної спадщини Тернопільської області на 2021 – 2025 роки	3062,5	не передбачено
--	--------	----------------

Висновки і перспективи подальших розвідок. Запровадження проєктного підходу під час формування та реалізації регіональних цільових програм дасть змогу ефективніше та раціональніше використовувати бюджетні кошти та залучати бюджетне та позабюджетне фінансування на основі запланованих результатів та відповідно до пріоритетів державної та регіональної політики. Реалізація цілей та завдань політики у сфері охорони культурної спадщини на регіональному рівні виражена в обласних, районних програмах та програмах територіальних громад або є складовою частиною програм та стратегій розвитку культури/соціально-економічного розвитку територій.

При розробці регіональних програм не дотримано уніфіковані принципи та підходи. З метою збільшення ефективності реалізації програм, необхідно враховувати взаємозв'язки між компонентами програм, відповідність мети, завдань та результатів у процесі їх формування. Для забезпечення вирішення проблем, пов'язаних із збереженням культурної спадщини, важливо забезпечити узгодження між регіональними програмами для уникнення дублювання завдань чи забезпечити створення комплексних програм із визначенням функцій відповідальних за них виконавців.

З огляду на те, що видатки державного та місцевого бюджетів є недостатніми для збереження об'єктів культурної спадщини, необхідними є концентрація видатків на найбільш пріоритетних напрямках програм та залучення інших джерел фінансування, зокрема грантів, проєктів міжнародної технічної допомоги, державно-приватного партнерства тощо.

Список використаної літератури

1. Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини. URL : http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162 (дата звернення: 15.03.2021).

2. Олександр Ткаченко та Світлана Фоменко – про програму “Велика реставрація”. URL : <https://www.mkip.gov.ua/news/5146.html> (дата звернення: 11.04.2021).

3. Програма економічного і соціального розвитку Кіровоградської області на 2021 рік. URL : <https://oblrada.kr.ua/decission/2688/pro-programu-ekonomichnogo-i-sotsialnogo-rozvitku-kirovogradskoi-oblasti-na-2021-rik-29-12-2020> (дата звернення: 07.04.2021).

4. Про програму економічного і соціального розвитку Кіровоградської області на 2021 рік : Рішення сесії Кіровоградської обласної ради. URL : <https://oblrada.kr.ua/decission/2688/pro-programu-ekonomichnogo-i-sotsialnogo-rozvitku-kirovogradskoi-oblasti-na-2021-rik-29-12-2020> (дата звернення: 07.04.2021).

5. Про програму економічного і соціального розвитку Сумської області на 2019 рік та наступні 2020 – 2021 програмні роки : Рішення сесії Сумської обласної ради. URL : [https://sorada.gov.ua/dokumenty-oblrady/rishennja-oblasnoji-rady/7-sklykannja /category/188-rishennja-24-sesiji-14122018.html](https://sorada.gov.ua/dokumenty-oblrady/rishennja-oblasnoji-rady/7-sklykannja/category/188-rishennja-24-sesiji-14122018.html) (дата звернення: 08.04.2021).

6. Програма соціально-економічного та культурного розвитку Херсонської області на 2021 рік. URL : https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/20329_0-20_01-01-15%20%281%29.pdf (дата звернення: 08.04.2021).

7. Програма економічного та соціального розвитку Хмельницької області на 2021 рік. URL : <https://www.adm-km.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%A1%D0%95%D0%A0-2021.pdf> (дата звернення: 07.04.2021).

8. Про Програму економічного і соціального розвитку Черкаської області на 2021 рік : Рішення Черкаської обласної ради. URL : <http://www.oblrada.gov.ua/v-sesiya-oblasnoi-radi-viii-sklikannya> (дата звернення: 08.04.2021).

9. Програма збереження та розвитку об'єктів культурної та природної спадщини, елементів нематеріальної культурної спадщини, розташованих на території Дніпропетровської області на 2014 – 2025 роки. URL : <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/sklikannia-7/%D1%85%D1%85ii-sesiia/%E2%84%96-578-22vi%D1%96-27-03-2020-%D1%80/> (дата звернення: 07.04.2021).

10. Програма збереження культурної спадщини Тернопільської області на 2021 – 2025 роки. URL : https://docs.google.com/document/d/1j1Ir-UwckqfZMdnB4ihg3cqV_ztXH9j4/edit (дата звернення: 07.04.2021).

11. Програма охорони та збереження культурної спадщини Житомирської області на 2021 – 2022 роки. URL : <https://zt.gov.ua/index.php/ofitsijni-dokumenti/normativni-dokumenti/rishennya-oblasnoji-radi.html> (дата звернення: 04.04.2021).

12. Програма охорони культурної спадщини Закарпатської області на 2021 – 2023 роки. URL : <https://zakarpat-rada.gov.ua/normativni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/19-sesiia-01-10-2020/> (дата звернення: 07.04.2021).

13. Охорона, збереження і популяризація історико-культурної спадщини у Львівській області на 2021 – 2025 роки : Програма Львівської обласної ради. URL : <https://lvivoblrada.gov.ua/plenary-sessions/rishennya-viii-sklikannya> (дата звернення: 10.04.2021).

14. Програма збереження культурної спадщини Полтавської області на 2021 – 2023 роки. URL : <https://oblrada-pl.gov.ua/ses/8/2/52.pdf> (дата звернення: 04.04.2021).

15. Обласна Програма реставрації пам'яток архітектури національного значення на території Чернігівської області на 2020 – 2022

роки URL : https://chor.gov.ua/images/Razdely/Norm_docum/Rishennia/8/Dodatok_9.pdf (дата звернення: 04.04.2021).

16. Про затвердження Програми збереження і використання об'єктів культурної спадщини Запорізької області на 2019 – 2023 роки : Рішення Запорізької обласної ради. URL : <https://zor.gov.ua/content/dvadcypat-vosmarozachergova-sesiya-somogo-sklykannya> (дата звернення: 07.04.2021).

17. Комплексна програма охорони та збереження об'єктів культурної спадщини Чернівецької області на 2018 – 2022 роки. URL : <http://oblrada.cv.ua/document/list/4777/> (дата звернення: 04.04.2021).

18. Обласна програма збереження архітектурної спадщини в Харківській області на 2018 – 2023 рр. URL : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/public-information/oblasni-programi/326-oblasna-prohrama-zberezhennia-arkhitekturnoi-spadshchyny-v-kharkivskii-oblasti-na-2018-2023-roku> (дата звернення: 08.04.2021).

19. Про затвердження Програми розвитку культури Вінницької області на 2018 – 2022 роки : Рішення сесії Вінницької обласної ради. URL : <https://vinrada.gov.ua/upload/files/7sklikannya/27Ses/516.pdf> (дата звернення: 07.04.2021).

20. Про Регіональну програму розвитку культури, мистецтва та охорони культурної спадщини в області на 2016 – 2020 роки : Рішення сесії Волинської обласної ради. URL : <http://volynrada.gov.ua/session/2/28-0> (дата звернення: 04.04.2021).

21. Про регіональну цільову комплексну програму “Культура Івано-Франківщини” на 2021 рік : Рішення сесії Івано-Франківської обласної ради. URL : <https://orada.if.ua/decision/1566-37/> (дата звернення: 07.04.2021).

22. Культура Миколаївщини на 2021 – 2023 роки : Програма Миколаївської обласної ради. URL : <https://www.mk-oblrada.gov.ua/UserFiles/decree/1613716668602f5cbc7faec.pdf>. (дата звернення: 07.04.2021).

23. Культура Одещини – 2020 – 2022 роки : Обласна комплексна програма. URL : <https://culture.odessa.gov.ua/regionaln-clov-programi/> (дата звернення: 07.04.2021).

24. Програма розвитку культури Рівненської області на період до 2022 року. URL : <https://ror.gov.ua/rishennya-oblasnoyi-radi-7-sklikannya/859-pro-programu-rozvitku-kulturi-rivnenskoji-oblasti-na-per> (дата звернення: 07.04.2021).

25. Програма розвитку культури і туризму Донецької області на 2021 – 2023 роки. URL : <https://kultura.dn.gov.ua/diyalnist/kolegiyi> (дата звернення: 07.04.2021).

26. Про обласний бюджет Житомирської області на 2021 рік : Рішення сесії Житомирської обласної ради. URL : <https://zt.gov.ua/index.php/ofitsijni-dokumenti/normativnidokumenti/rishennya-oblasnoji-radi.html?limitstart=0> (дата звернення: 09.04.2021).

27. Про внесення змін до показників обласного бюджету у Львівській області на 2021 рік : Рішення сесії Львівської обласної ради № 82 від

16.03.2021 р. URL : <https://lvivoblrada.gov.ua/plenary-sessions/rishennya-viii-sklikannya> (дата звернення: 09.04.2021).

28. Про обласний бюджет Чернівецької області на 2021 рік : Рішення сесії Чернівецької обласної ради № 7-1/20 від 24.12.2020 р. URL : <http://oblrada.cv.ua/document/list/5516/>(дата звернення: 09.07.2021).

29. Про внесення змін і доповнень до рішення обласної ради від 29.12.2020 № 24 “Про обласний бюджет на 2021 рік” : Рішення сесії Запорізької обласної ради № 163 від 18.03.2021 р.. URL : <https://zor.gov.ua/content/persha-sesiya-vosmogo-sklykannya-plenarne-zasidannya-18032021-rishennya-z-105-po-182> (дата звернення: 09.04.2021).

Статтю подано: 15.05.2021

Статтю схвалено: 15.06.2021

Ovsianyk Anna Mykolaivna

Ph.D Student of the Department of Management, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-0576-8559
e-mail: annaovsianik@gmail.com

ANALYSIS OF REGIONAL TARGETED PROGRAMS IN THE FIELD OF CULTURAL HERITAGE PROTECTION

Problem setting. Executive authorities and local self-government bodies in Ukraine take part in the development and implementation of regional targeted programs aimed at the development of respective territories. While elaborating the programs, they apply the regulatory framework determining the principles of development, approval and implementation of state targeted programs, that does not reflect the specificity of regional programs, territorial community programs. Project management methodology constitutes one of the most efficient regional development tools that are almost not used in the development of regional targeted programs. To ensure efficient management of cultural heritage protection, attention should be paid to the development and further implementation of regional targeted programs, with due account of the project approach methodology.

Recent research and publications analysis. The studies of the project approach application for solving development tasks at different levels of public administration have been performed by T. Mamatova, O. Medvedieva, V. Rach, I. Chykarenko, and others. Analytical study of cultural heritage management as well as specific aspects of program analysis has been made within the project “ReHERIT: Shared Responsibility for Common Heritage” and project “CHOICE: Cultural Heritage and Contemporaneity”.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In spite of the researcher’s interest in the selected range of problems, the issue of program

development in the field of cultural heritage with due account of the project approach remains understudied.

Paper main body. According to the data of the analysis made, as of the beginning of 2021 comprehensive cultural heritage preservation programs are being implemented in 10 regions of Ukraine. In 12 more regions activities (program section, specific activities or projects) aimed to preserve cultural heritage, fixed in the cultural development or economic and social development programs are being implemented. Kyiv and Luhansk regions (government-controlled territory of Ukraine) have not approved regional programs regulating the field of cultural heritage protection.

The results of program analysis have pointed to problems in the development and protection of cultural heritage, that have been grouped by different aspects. Problems indicated in most programs are of descriptive nature, characterize the situation as of the moment of development, with no account of the trends over a certain period of time, are not always supported by actual statistical, financial, and other indicators.

Analysis of regional programs under implementation has shown that some of them contain general wording, goals, are characterized by the lack of logical correlation between directions and problems.

Availability of respective resource provision constitutes the necessary precondition for the achievement of the goal and expected outcomes of programs.

Under the decisions “On the Regional Budget for 2021”, as far as allocation of the regional budget costs for the implementation of local/regional programs is concerned, regional councils have approved funding for the implementation of 4 programs (out of 10 comprehensive ones), the activities of which are aimed at the cultural heritage preservation.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Implementation of the project approach in the development and implementation of regional targeted programs will enable to more efficiently and rationally use budget funds and involve budget and non-budget funding based on the outcomes planned and complying with the state and regional policy priorities.

Unified principles and approaches are not followed in the development of regional programs. In order to improve the efficiency of program implementation it is necessary to take into account mutual relations between program components, adequacy of the goal, tasks, and final outcomes in the course of their development.

Key words: cultural heritage; regional targeted program; intangible cultural heritage; regional budget; public private partnership; project approach.

References

1. Kontseptsiiia derzhavnoi polityky reformuvannia sfery okhorony nerukhomoi kulturnoi spadshchyny. (2021). URL : http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162 [in Ukrainian].

2. *Oleksandr Tkachenko ta Svitlana Fomenko – pro prohramu “Velyka restavratsiia”*. URL : <https://www.mkip.gov.ua/news/5146.html> [in Ukrainian].

3. Prohrama ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Kirovohradskoi oblasti na 2021 rik. (2020). URL : <https://oblrada.kr.ua/decission/2688/pro-programu-ekonomichnogo-i-sotsialnogo-rozvitku-kirovohradskoi-oblasti-na-2021-rik-29-12-2020> [in Ukrainian].

4. Pro prohramu ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Kirovohradskoi oblasti na 2021 rik. (2020) [in Ukrainian].

5. Pro prohramu ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Sumskoi oblasti na 2019 rik ta nastupni 2020 – 2021 prohramni roky. (2020) [in Ukrainian].

6. Prohrama sotsialno-ekonomichnoho ta kulturnoho rozvytku Khersonskoi oblasti na 2021 rik. URL : https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/20329_0-20_01-01-15%20%281%29.pdf [in Ukrainian].

7. Prohrama ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Khmelnytskoi oblasti na 2021 rik. URL : <https://www.adm-km.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%A1%D0%95%D0%A0-2021.pdf> [in Ukrainian].

8. Pro Prohramu ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Cherkaskoi oblasti na 2021 rik. (2020) [in Ukrainian].

9. Prohrama zberezhenia ta rozvytku ob'ektiv kulturnoi ta pryrodnoi spadshchyny, elementiv nematerialnoi kulturnoi spadshchyny, roztashovanykh na terytorii Dnipropetrovskoi oblasti na 2014 – 2025 roky. (2020). URL : <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/sklikannia-7/%D1%85%D1%85ii-sesiia/%E2%84%96-578-22vi%D1%96-27-03-2020-%D1%80/> [in Ukrainian].

10. Prohrama zberezhenia kulturnoi spadshchyny Ternopilskoi oblasti na 2021 – 2025 roky. (2020). URL : https://docs.google.com/document/d/1j1Ir-UwckqfZMdnB4ihg3cqV_ztXH9j4/edit [in Ukrainian].

11. Prohrama okhorony ta zberezhenia kulturnoi spadshchyny Zhytomyrskoi oblasti na 2021 – 2022 roky. (2020). URL : <https://zt.gov.ua/index.php/ofitsijni-dokumenty/normativni-dokumenty/rishennya-oblasnoji-radi.html> [in Ukrainian].

12. Prohrama okhorony kulturnoi spadshchyny Zakarpatskoi oblasti na 2021 – 2023 roky. (2020). URL : <https://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/19-sesiia-01-10-2020> [in Ukrainian].

13. Okhorona, zberezhenia i populiaryzatsiia istoryko-kulturnoi spadshchyny u Lvivskii oblasti na 2021 – 2025 roky. (2020) [in Ukrainian].

14. Prohrama zberezhenia kulturnoi spadshchyny Poltavskoi oblasti na 2021 – 2023 roky. URL : <https://oblrada-pl.gov.ua/ses/8/2/52.pdf> [in Ukrainian].

15. Oblasna Prohrama restavratsii pamiatok arkhitektury natsionalnoho znachennia na terytorii Chernihivskoi oblasti na 2020 – 2022 roky. (2020). URL: https://chor.gov.ua/images/Razdely/Norm_docum/Rishennia/8/Dodatok_9.pdf [in Ukrainian].

16. Pro zatverdzhennia Prohramy zberezhenia i vykorystannia ob'ektiv kulturnoi spadshchyny Zaporizkoi oblasti na 2019 – 2023 roky. (2020) [in Ukrainian].

17. Kompleksna prohrama okhorony ta zberezhennia ob'ektiv kulturnoi spadshchyny Chernivetskoï oblasti na 2018 – 2022 r. (2020). URL : <http://oblrada.cv.ua/document/list/4777/> [in Ukrainian].

18. Oblasna prohrama zberezhennia arkhitekturnoi spadshchyny v Kharkivskii oblasti na 2018 – 2023 rr. (2020). URL : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/public-information/oblasni-programi/326-oblasna-prohrama-zberezhennia-arkhitekturnoi-spadshchyny-v-kharkivskii-oblasti-na-2018-2023-roky> [in Ukrainian].

19. Pro zatverdzhennia Prohramy rozvytku kultury Vinnytskoï oblasti na 2018 – 2022 roky. (2020) [in Ukrainian].

20. Pro Rehionalnu prohramu rozvytku kultury, mystetstva ta okhorony kulturnoi spadshchyny v oblasti na 2016 – 2020 roky. (2020) [in Ukrainian].

21. Pro rehionalnu tsilovu kompleksnu prohramu “Kultura Ivano-Frankivshchyny” na 2021 rik. (2020) [in Ukrainian].

22. Kultura Mykolaivshchyny na 2021 – 2023 roky. (2020) [in Ukrainian].

23. Kultura Odeshchyny – 2020 – 2022 roky. (2020) [in Ukrainian].

24. Prohrama rozvytku kultury Rivnenskoï oblasti na period do 2022 roku. (2020). URL : <https://ror.gov.ua/rishennya-oblasnoyi-radi-7-sklikannya/859-pro-programu-rozvitku-kulturi-rivnenskoyi-oblasti-na-per> [in Ukrainian].

25. Prohrama rozvytku kultury i turyzmu Donetskoi oblasti na 2021 – 2023 roky. (2020). URL : <https://kultura.dn.gov.ua/diyalnist/kolegiyi> [in Ukrainian].

26. Pro oblasnyi biudzheth Zhytomyrskoi oblasti na 2021 rik. (2020) [in Ukrainian].

27. Pro vnesennia zmin do pokaznykiv oblasnoho biudzhetu u Lvivskii oblasti na 2021 rik. № 82. (2021) [in Ukrainian].

28. Pro oblasnyi biudzheth Chernivetskoï oblasti na 2021 rik. № 7-1/20. (2020) [in Ukrainian].

29. Pro vnesennia zmin i dopovnen do rishennia oblasnoi rady vid 29.12.2020 № 24 “Pro oblasnyi biudzheth na 2021 rik”. № 163. (2021) [in Ukrainian].

Paper submitted: 15.05.2021

Paper accepted: 15.06.2021

Цитування: Овсяник А. М. Аналіз регіональних цільових програм у сфері охорони культурної спадщини // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239237>).

Citation: Ovsianyk, A. M. (2021). Analiz rehionalnykh tsilovykh program u sferi okhorony kulturnoi spadshchyny. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239237>).

УДК 351.78(061.1ЄС)(477)
DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239238

Пасічник Василь Миколайович

*доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри європейської інтеграції та права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*
ORCID: 0000-0002-2447-2374
e-mail: v_pasychnyk@point.lviv.ua

БЕЗПЕКА ПРАЦІ ЯК СОЦІАЛЬНА СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано нормативне забезпечення безпеки праці як соціальної складової національної безпеки України в контексті євроінтеграції. Висвітлено головні проблеми та обґрунтовано необхідність удосконалення законодавства у сфері безпеки праці відповідно до європейських стандартів. З огляду на євроінтеграційний процес, висвітлено доцільність ширшого залучення інститутів громадянського суспільства, як суб'єктів соціальної складової національної безпеки України, до актуалізації законодавства щодо безпеки праці.

Ключові слова: безпека праці; охорона праці; національна безпека; адаптація; Європейський Союз; Україна.

Постановка проблеми. Соціальна стабільність, якісний рівень життя населення та створення передумов для гідного рівня життя та розвитку суспільства безпосередньо залежать від рівня забезпечення соціальної безпеки як складової національної безпеки України.

З метою формування політичної асоціації і всеосяжної та поглибленої зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), до зобов'язань України, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС [1], належить забезпечення поступової адаптації законодавства України до права, стандартів та практик ЄС, визначених у цій угоді, та забезпечення ефективного її виконання [2], зокрема у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей.

Питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС врегульовано, зокрема, Концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 21.11.2002 р. [3] та Законом України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 р. [4], які визначають завдання щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, спрямовані на реалізацію державної політики

та пріоритетних напрямів удосконалення діяльності органів державної влади у цій сфері.

Відповідно до Закону України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 р., її метою є досягнення відповідності правової системи України правовій системі Європейського Союзу з урахуванням критеріїв, що висуваються до держав, які мають намір до нього вступити [5].

Власне, реформування правової системи України та поступове приведення її у відповідність з європейськими стандартами, зокрема щодо безпеки праці, охорони життя та здоров'я, а також інших галузей, визначених Угодою про асоціацію, є змістом адаптації законодавства України у сфері безпеки праці як соціальної складової національної безпеки України, оскільки намір держави приєднатися до ЄС передбачає адаптацію власного законодавства та приведення його у відповідність із законодавством ЄС.

Зважаючи на те, що у державах-членах ЄС особлива увага звернена на забезпечення та реалізацію соціальних прав громадян, адаптація законодавства України щодо безпеки праці та приведення його у відповідність до законодавства ЄС у зазначеній сфері є пріоритетним напрямом удосконалення державної політики щодо безпеки праці як соціальної складової національної безпеки України в контексті євроінтеграції України.

Враховуючи викладене, метою дослідження є аналіз нормативного забезпечення безпеки праці як соціальної складової національної безпеки, з огляду на процеси європейської інтеграції України та з'ясування нормативно-правового контексту реформування її системи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Деякі аспекти нормативного забезпечення охорони праці висвітлено у працях М. Бару, В. Венедиктова, С. Волошиної, Д. Карпенко, Л. Лазор, І. Шамшиної, В. Чернадчук, О. Ярошенка та інших. Однак особливості охорони праці як соціальної складової національної безпеки в контексті інтеграції України до Європейського Союзу потребують подальшого наукового дослідження, а нормативне регулювання цих особливостей – удосконалення.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Характеризуючи сучасний стан нормативно-правової бази сфери охорони праці, можна виокремити такі проблемні питання: основою чинної нормативно-правової бази з питань охорони праці є акти законодавства Союзу Радянських Соціалістичних Республік, що потребують першочергового перегляду та актуалізації; національне законодавство у сфері охорони праці загалом відповідає законодавству ЄС, а в деяких випадках законодавство України передбачає вищі вимоги щодо охорони праці, порівняно з міжнародними стандартами; різноманіття нормативних актів потребує обліку, що не має бути формальним. Основною вимогою до організації обліку нормативно-правових актів із охорони праці має бути забезпечення повноти інформаційного масиву, достовірності правової

інформації та зручності користування нею. Проведений аналіз нормативно-правової бази з питань охорони та безпеки праці свідчить про недостатню ефективність та незадовільний рівень нормативно-правового забезпечення сфери охорони праці в Україні. Це виявляється у тому, що наявний масив нормативно-правових актів у сфері охорони та безпеки праці часто суперечить положенням раніше прийнятих нормативних актів, містить акти і норми, що формально не діють через наявність прогалин і неузгоджених положень. Тому, на основі узагальнень теоретичної та нормативно-правової бази потребує окремого комплексного дослідження проблема нормативного забезпечення охорони праці як соціальної складової національної безпеки України в контексті європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Захист життя і здоров'я, прав і свобод людини та громадянина є першочерговим пріоритетом забезпечення національної безпеки. Національна безпека – це система заходів щодо забезпечення стану української нації (народу) як самостійного суб'єкта політичної влади і рівноправного учасника міжнародних відносин, носія суверенітету і головного джерела влади у своїй країні, коли оптимально збалансовані та захищені життєво важливі інтереси людини і громадянина, суспільства та держави, де відсутні загрози національним інтересам, національним цінностям та національному способу життя, і забезпечується його незалежність, стійкість і стабільність існування, саморозвиток та прогрес. Національна безпека є складним багатоаспектним явищем, що поєднує воєнну, соціальну, економічну, політичну, інформаційну та екологічну складові. З огляду на вищезазначене, безпека праці є важливою соціальною складовою національної безпеки, оскільки вона передбачає вжиття необхідних заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі праці та недопущення нещасних випадків у майбутньому. Від забезпечення безпеки праці значною мірою залежить забезпечення суспільної стабільності й задоволення українських національних інтересів.

В Україні Законом України “Про охорону праці” від 14.10.1992 р. встановлено єдиний порядок організації охорони праці шляхом регулювання за участю відповідних органів державної влади відносин між роботодавцем і працівником із питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища та визначення основних положень щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності, на належні, безпечні і здорові умови праці [6]. Так, ст. 1 зазначеного закону визначає охорону праці як систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [7]. Таким чином, українське законодавство визначає охорону праці як явище, пов'язане практично з усіма сферами життєдіяльності суспільства (соціально-економічною, політичною, правовою тощо).

Водночас наукова спільнота розглядає поняття охорони праці у різних аспектах, зокрема як: широку систему соціальних та правових норм, заходів та засобів, що спрямовані, насамперед, на захист прав та інтересів трудящих, збереження трудових ресурсів працюючих [8]; один із інститутів трудового права, що регулюють відносини з охорони життя, здоров'я та працездатності шляхом установаження безпечних і нешкідливих умов праці [9]; сукупність правових норм, які належать до різноманітних галузей права, але об'єднані однією метою і завданнями – зберегти життя, здоров'я і працездатність працівника в процесі виконання ним своїх трудових обов'язків [10].

На нашу думку, поняття “охорона праці” охоплює своїм визначенням поняття “безпека праці” як захист працівника від ризиків, що пов'язані з процесом праці.

Таким чином, безпека праці як елемент захисту працівника є соціальною складовою національної безпеки, яка передбачає вжиття необхідних заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі праці та недопущення нещасних випадків у майбутньому.

Забезпечення соціального захисту працівників, повне відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, здійснюється за допомогою загальнообов'язкового державного соціального страхування, державних гарантій працівникам щодо їх соціального захисту, з огляду на настання нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Так, через настання нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання, законодавство України передбачає здійснення страхових виплат, зокрема: страхової виплати втраченого заробітку (або відповідної його частини), залежно від ступеня втрати потерпілим професійної працездатності; страхової виплати одноразової допомоги потерпілому (членам його сім'ї та особам, які перебували на утриманні померлого); страхової виплати дитині, яка народилася інвалідом унаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання її матері під час вагітності; страхового відшкодування витрат на медичну та соціальну допомогу [11].

В Україні, як і у багатьох розвинених європейських державах, забезпечення охорони та безпеки праці є однією з важливих державних функцій, реалізація яких здійснюється спеціальними державними органами, охорону праці визначено одним із головних напрямів державної політики, орієнтованих на сучасні та передові європейські моделі.

Однак аналіз джерел свідчить про необхідність комплексного дослідження нормативного забезпечення охорони праці з метою приведення законодавства України з охорони праці до відповідних стандартів ЄС.

Так, одним із суттєвих недоліків українського законодавства про охорону та безпеку праці є наявність великої кількості нормативних актів, що дублюють один одного, зокрема питання охорони та безпеки праці регламентують: Конституція України [12], Кодекс законів про працю України [13], Закони України “Про охорону праці” [14], “Про використання

ядерної енергії та радіаційний захист” [15], “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [16], “Про соціальний діалог” [17], “Про об’єкти підвищеної небезпеки” [18], “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [19], а також значна кількість указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, що забезпечують практичну реалізацію та конкретизацію законодавства (міжнародного і національного) у сфері охорони та безпеки праці.

Комплексне регулювання питань охорони праці здійснює Закон України “Про охорону праці”, який визначає основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров’я в процесі трудової діяльності, на належні, безпечні і здорові умови праці та встановлює основні засади державної політики України щодо реалізації громадянами права на охорону праці.

Водночас, відповідно до ст. 157 Кодексу законів про працю України, “державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці – це правила, стандарти, норми, положення, інструкції та інші документи, яким надано чинність правових норм, обов’язкових для виконання. Опрацювання та прийняття нових, перегляд і скасування чинних державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці проводяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, за участю інших державних органів і професійних спілок у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Стандарти, технічні умови та інші нормативно-технічні документи на засоби праці і технологічні процеси повинні включати вимоги щодо охорони праці і погоджуватися з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці. У разі відсутності в нормативних актах про охорону праці вимог, які необхідно виконати для забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на певних роботах, власник або уповноважений ним орган зобов’язаний вжити погоджених з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, заходів, що забезпечать безпеку працівників” [20].

Відповідно до ст. 27 Закону України “Про охорону праці”, “нормативно-правові акти з охорони праці – це правила, норми, регламенти, положення, стандарти, інструкції та інші документи, обов’язкові для виконання. Опрацювання та прийняття нових, перегляд і скасування чинних нормативно-правових актів з охорони праці провадяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, за участю професійних спілок і Фонду соціального страхування України та за погодженням з органами державного нагляду за охороною праці” [21].

Адаптацію законодавства України до законодавства ЄС потрібно розглядати як невід’ємну складову правової реформи, що відбувається в процесі глобальної економічної та політичної трансформації українського суспільства, зміцнення її національної безпеки. На сучасному етапі процес

інтеграції України в ЄС потребує широкого залучення підприємницьких та профспілкових організацій, соціальних груп та інших неурядових організацій у процес реалізації євроінтеграційної стратегії. Адже консультації з зацікавленими сторонами суспільства є невід'ємною частиною європейської інтеграції. Також для широкого залучення громадськості та організацій у процес реалізації євроінтеграційної стратегії України необхідно забезпечити правові основи заснування (як на державному, так і на місцевому рівнях) форумів із питань європейської інтеграції.

Поліпшення систем охорони та безпеки праці в країнах-членах ЄС зумовлене впровадженням за останні роки низки законодавчих і нормативних актів. Нормативне забезпечення ЄС у сфері безпеки і гігієни праці побудовано на принципі імплементації до національного законодавства держав-членів ЄС положень, цілей, принципів і норм, закладених у директивах ЄС із мінімальних вимог безпеки та гігієни праці, які спрямовані на загальноєвропейську гармонізацію умов безпеки та гігієни праці з метою забезпечення належної сумісності економічного і соціального прогресу шляхом їх упровадження.

Оновлення національних систем охорони праці з урахуванням європейського законодавства стосується, насамперед, нових учасників, законодавство яких має адекватно відображати загальноєвропейські положення у сфері охорони праці. Систему законодавства ЄС можна вважати наднаціональною, якій притаманні особливі риси.

Основу європейської нормативно-правової бази для заохочення безпеки та гігієни на робочих місцях створює Директива 89/391/ЄЕС "Про запровадження заходів, що сприяють поліпшенню безпеки і гігієни праці працівників на виробництві" від 12.06.1989 р., яка є обов'язковою для усіх держав-членів ЄС, та інші окремі директиви, які регламентують окремі аспекти безпеки та гігієни праці та забезпечують адаптацію принципів Директиви 89/391/ЄЕС до конкретних завдань [22]. До системи управління охороною праці ЄС належать: Європейська Комісія, Дорадчий комітет з питань безпеки та гігієни праці, національні адміністрації, профспілки та організації роботодавців держав-членів ЄС, Європейське агентство з безпеки та гігієни праці, Міжнародна організація праці та Всесвітня організація охорони здоров'я. Політику ЄС у сфері охорони праці розробляє та реалізує Європейська Комісія відповідно до рекомендацій (висновків) Дорадчого комітету з питань безпеки та гігієни праці, сформованих на підставі результатів проведених консультацій із національними адміністраціями держав-членів ЄС, профспілками та організаціями роботодавців, із урахуванням результатів реалізації програм Європейського агентства з безпеки та гігієни праці, а також позицій Міжнародної організації праці та Всесвітньої організації охорони здоров'я. Держави-члени ЄС обмежили свій суверенітет і делегували частину власних повноважень співтовариству, які у межах визначених повноважень видають законодавчі акти, обов'язкові для держав-учасниць.

Питання адаптації законодавства з охорони та безпеки праці України до стандартів ЄС містить багато аспектів. Одним із таких аспектів є прийняття проекту Трудового кодексу України. Адже розроблення та укладання єдиного кодифікованого збірника актів законодавства, що регулюватиме відносини у сфері праці, зокрема питання охорони праці, зумовить наявність значних переваг та зменшить кількість неузгодженостей у законотворчому процесі. Окрім того, реалізація норм законодавства з охорони та безпеки праці, сформованого під впливом процесу адаптації, не є остаточним процесом, оскільки він є початком ще одного – систематичного моніторингу змін у законодавстві ЄС. Водночас моніторинг аналізу громадської думки та інформації, оприлюдненої у засобах масової інформації стосовно стану охорони праці, підготовка пропозицій із урахуванням такої інформації під час формування та реалізації державної політики щодо безпеки праці, сприятимуть пришвидшенню реагування суб'єкта законодавчої ініціативи у частині розробки та прийняття нових нормативно-правових актів, метою яких буде удосконалення системи охорони праці.

Отже, гармонізація законодавства – явище складне і багатовимірне, а членство України в Європейському Союзі є не єдиною його метою. Реформування національного законодавства з охорони праці у напрямі його зближення із законодавством ЄС має забезпечити високий рівень підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення діючих, адже охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження здоров'я і працездатності людини у процесі її професійної діяльності.

Підсумовуючи наведене, доцільно зазначити, що дієвим засобом нормативного забезпечення охорони праці на сучасному етапі є поступове оновлення й актуалізація нормативно-правової бази, а саме законодавчих актів, які регулюють питання захисту працівників із одночасною їх адаптацією до вимог законодавства ЄС. При цьому, вона має здійснюватися таким чином, щоб нове законодавство було не лише прийняте, а й діяло на практиці. Хоча в Україні на сьогодні деякі вимоги з охорони праці навіть жорсткіші, ніж у Європейському Союзі, але на практиці вони не виконуються. Щоб забезпечити на практиці втілення державної політики у сфері охорони праці, необхідно вдосконалити організацію державного нагляду. Уникнути певних недоліків у майбутньому можливо шляхом: недопущення дублювання однакових правових норм у кількох нормативно-правових актах одночасно; прийняття нормативних актів із урахуванням реальних вимог щодо безпеки та охорони праці у різних сферах. Загальнонаціональними пріоритетами України в сучасних умовах повинні стати: створення повноцінних умов для збереження і розвитку робочої сили, соціальна захищеність найманих працівників, безпека й охорона праці.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі наведеного вище можна зробити висновок про те, що забезпечення безпеки

праці є пріоритетом і важливою соціальною складовою національної безпеки України. Міжнародна правова система та європейські стандарти в сфері охорони праці базуються на принципах охорони та захисту прав людини і громадянина. Тому адаптація вітчизняного законодавства до міжнародного та європейського законодавства сприятиме вдосконаленню чинних правових норм та створенню нових, які будуть сприяти забезпеченню безпеки праці, стійкості та стабільності в суспільстві, зміцненню національної безпеки України.

Реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає адаптацію законодавства України у сфері охорони та безпеки праці до європейських стандартів. Цей процес включає: діяльність уповноважених державних органів щодо дослідження законодавчого регулювання Європейського Союзу зазначеної сфери; порівняльну оцінку національного трудового законодавства на відповідність європейським стандартам регулювання вказаних відносин; формування висновків і пропозицій щодо зміни чинного законодавства; впровадження постійного моніторингу політики Європейського Союзу щодо охорони та безпеки праці. Однак процес адаптації законодавства України з питань охорони праці до вимог міжнародного та європейського законодавства знаходиться на початковому рівні та є проблемою, яка потребує значної уваги на всіх рівнях становлення.

Для адаптації до міжнародного та європейського законодавства необхідне вдосконалення чинних правових норм та створення нових, які будуть базуватися на європейських стандартах. Питання адаптації законодавства, а також різних його норм має багато аспектів. Одними з найважливіших серед них є:

- визначення та усунення протиріч у правах та обов'язках органів державного нагляду у різних нормативно-правових актах;
- визначення та усунення дублювання вимог безпеки праці, гігієнічних вимог тощо у декількох нормативних актах;
- визначення, перегляд та оновлення підзаконних нормативно-правових актів із питань безпеки та гігієни праці, які морально застаріли.

Перелічені аспекти здатні підвищити рівень безпеки праці, знизити рівень виробничого травматизму і професійних захворювань тощо, оскільки вони ліквідують неузгодженості чинного законодавства щодо безпеки праці.

При адаптації законодавства України щодо безпеки праці до вимог міжнародного та європейського законодавства, вимоги європейських норм і стандартів у галузі безпеки праці передбачають вирішення таких невідкладних завдань: забезпечення безпечних умов праці, запобігання виробничим травмам і захворюванням, гарантування безпеки продукції та послуг. Одночасно питання щодо використання економічних важелів та принципів стимулювання мають вирішальне значення.

Адаптація законодавства повинна відбуватися, базуючись на системному та превентивному підході, щоб забезпечити професійну безпеку та збереження здоров'я працівників.

Список використаної літератури

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 05.04.2021).
2. Рішення Ради асоціації між Україною та ЄС про внесення змін і доповнень до Додатка XXVII до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2739-19#n5> (дата звернення: 05.04.2021).
3. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України № 228-IV від 21.11.2002 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text> (дата звернення: 05.04.2021).
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України № 1629-IV від 18.03.2004 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 05.06.2021).
5. Там само.
6. Про охорону праці : Закон України № 2694-XII від 14.10.1992 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2694-12> (дата звернення: 05.06.2021).
7. Там само.
8. Чорнобровка В. О. Поняття та значення охорони праці в Україні // Європейські перспективи. 2012. № 3. С. 145.
9. Козак З. Я. Правове регулювання охорони праці : навч. посіб. Львів, 2003. С. 9.
10. Бек У. Багатоаспектність поняття охорона праці // Вісник Львівського університету. 2013. Вип. 57. С. 232. (Серія юридична).
11. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України № 1105-XIV від 23.09.1999 р. URL : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_1999_09_23/an/73/T991105.html (дата звернення: 05.04.2021).
12. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text> (дата звернення: 05.04.2021).
13. Кодекс законів про працю України : Закон України № 322-VIII від 10.12.1971 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 05.04.2021).
14. Про охорону праці...
15. Про використання ядерної енергії та радіаційний захист : Закон України № 39/95-ВР від 08.02.1995 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.04.2021).
16. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування...

17. Про соціальний діалог в Україні : Закон України № 2862-VI від 23.12.2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text> (дата звернення: 05.04.2021).

18. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України № 2245-III від 18.01.2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text> (дата звернення: 05.04.2021).

19. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України № 877-V від 05.04.2007 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 05.04.2021).

20. Кодекс законів про працю України...

21. Про охорону праці...

22. COUNCIL DIRECTIVE of 30 November 1989 on the minimum health and safety requirements for the use by workers of personal protective equipment at the workplace (third individual directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC) (89/656/EEC). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:31989L0656> (date of using: 05.04.2021).

Статтю подано: 19.04.2021

Статтю схвалено: 17.06.2021

Pasichnyk Vasyl Mykolayovych

*Associate Professor, Doctor of Public Administration,
Associate Professor of the European Integration and Law Department,
Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-2447-2374
e-mail: v_pasychnyk@point.lviv.ua*

**LABOR SAFETY AS A SOCIAL COMPONENT OF THE NATIONAL
SECURITY OF UKRAINE IN THE CONTEXT
OF EUROPEAN INTEGRATION: LEGAL ASPECT**

Problem setting. Social stability, a high-quality living standard for the population, and the creation of prerequisites for a decent level of living and development of society directly depend on the level of ensuring social security as a component of the national security of Ukraine.

Recent research and publications analysis. Some aspects of the regulatory labor protection support are shown in the works of M. Baru, V. Venediktova, S. Voloshyna, D. Karpenko, L. Lazor, I. Shamshyna, V. Chernadchuk, O. Yaroshenko, and others. However, the peculiarities of labor protection as a social component of national safety in the context of Ukraine's integration into the European Union require some further scientific research, and the regulation of these features definitely needs to be improved.

The article aims to analyze the regulatory support of labor safety as a social component of national security, taking into account the processes of European

integration of Ukraine, and to clarify the regulatory context of reforming its system.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The contradiction and inconsistency of the provisions in the Ukrainian legislation as for labor safety and the presence of numerous gaps in it determines the necessity to study this problem of the regulatory support for labor protection as a social component of the national security of Ukraine in the context of European integration.

Paper main body. The main priority for ensuring national security is the protection of life and health, human and civil rights, and freedoms. National security is a system of measures to ensure the state of the Ukrainian people (nation) as an independent subject of political power and an equal participant in international relations, the bearer of sovereignty and the main source of power in their country, when the vital interests of a person and citizen, society and the state are optimally balanced and protected. There are no threats to the national interests, national values, and national way of life, and its independence, stability, self-development, and progress are ensured. National security is a complex multidimensional phenomenon that combines military, social, economic, political, informational, and environmental components. So, labor safety is an important social component of national security, because it provides for the adoption of necessary measures aimed at preserving life, health, and working capacity of a person in the process of work and avoiding accidents in future. Providing public stability and meeting Ukrainian national interests largely depends on ensuring labor safety.

The law of Ukraine “On labor protection” of 14.10.1992 establishes a single procedure for organizing labor protection by regulating relations between an employer and an employee on issues of labor safety, health and the working environment, and the determination of basic provisions on the realization of the constitutional right of workers to protection of their life and health in the course of labor activity, to proper, safe and healthy working conditions.

Ukrainian legislation defines labor protection as a phenomenon related to almost all spheres of society (socio-economic, political, legal, etc.). At the same time, the scientific community considers the concept of labor protection in various aspects.

In this case, the concept of “labor protection” covers its definition of “labor safety” as the protection of the employee from the risks associated with the labor process.

Thus, labor safety as an element of worker protection is the social component of national security that involves necessary measures to saving human life, health, and working ability and avoiding future accidents.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Based on the previous information, we can conclude that labor safety is an important social component of the national security of Ukraine. The international legal system and European standards of labor protection are based on the principles of protection and defense of human and civil rights. Therefore, the adaptation of local

legislation to international and European legislation will help to improve existing legal norms and create new ones that will contribute to labor safety and stability in society and strengthening the national security of Ukraine.

In the case of Ukrainian adaptation to international and European legislation, the requirements of European norms and standards in the field of labor safety provide for the solution of the following urgent tasks: ensuring safe working conditions, prevention of occupational injuries and diseases, providing the safety of products and services. At the same time, the use of economic levers and incentive principles is crucial.

Legislative adaptation has to be based on systematic and preventive approaches to ensure workers their labor safety and health.

Key words: labor safety; labor protection; national security; adaptation; European Union; Ukraine.

References

1. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeyskym Soyuzom, Yevropeyskym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony. (2021). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

2. Rishennya Rady asotsiatsiyi mizh Ukrainoyu ta YeS pro vnesennya zmin i dopovnen do Dodatka XXVII do Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeyskym Soyuzom, Yevropeyskym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony. (2021). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2739-19#n5> [in Ukrainian].

3. Pro Kontseptsiyu Zahalnodержavnogo prohramy adaptatsiyi zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeyskoho Soyuzu. № 228-IV. (2002) [in Ukrainian].

4. Pro Zahalnodержavnu prohramu adaptatsiyi zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeyskoho Soyuzu. № 1629-IV. (2004) [in Ukrainian].

5. Ibid.

6. Pro okhoronu pratsi. № 2694-XII. (1992) [in Ukrainian].

7. Ibid.

8. Chornobrovka, V. O. (2012). Ponyattya ta znachennya okhorony pratsi v Ukraini. *Yevropeyski perspektyvy*, № 3, pp. 145 [in Ukrainian].

9. Kozak, Z. Ya. (2003). *Pravove rehulyuvannya okhorony pratsi*. Lviv. pp. 9 [in Ukrainian].

10. Bek, U. (2013). Bahatoaspektivist ponyattya okhorona pratsi. *Visnyk Lvivskoho universytetu*, Issue 57, pp. 232 [in Ukrainian].

11. Pro zahalnoobov'yazkove derzhavne sotsialne strakhuvannya. № 1105-XIV. (1999) [in Ukrainian].

12. Konstytutsiya Ukrainy. № 254к/96-VR. (1996). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text> [in Ukrainian].

13. Kodeks zakoniv pro pratsyu Ukrainy. № 322-VIII. (1971). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> [in Ukrainian].

14. Pro okhoronu pratsi...

15. Pro vykorystannya yadernoyi enerhiyi ta radiatsiynyy zakhyst. № 39/95-VR. (1995) [in Ukrainian].
16. Pro zahalnoobov'yazkove derzhavne sotsialne strakhuvannya...
17. Pro sotsialnyy dialoh v Ukrayini. № 2862-VI. (2010) [in Ukrainian].
18. Pro obyekty pidvyshchenoyi nebezpeky. № 2245-III. (2001) [in Ukrainian].
19. Pro osnovni zasady derzhavnogo nahlyadu (kontrolyu) u sferi hospodarskoyi diyalnosti. № 877-V. (2007) [in Ukrainian].
20. Kodeks zakoniv pro pratsyu Ukrayiny...
21. Pro okhoronu pratsi...
22. COUNCIL DIRECTIVE of 30 November 1989 on the minimum health and safety requirements for the use by workers of personal protective equipment at the workplace (third individual directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC) (89/656/EEC). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:31989L0656>.

Paper submitted: 19.04.2021

Paper accepted: 17.06.2021

Цитування: Пасічник В. М. Безпека праці як соціальна складова національної безпеки України в контексті європейської інтеграції: нормативно-правовий аспект // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239238>).

Citation: Pasichnyk, V. M. (2021). Bezpeka pratsi yak sotsialna skladova natsionalnoi bezpeky Ukrainy v konteksti yevropeiskoi intehratsii: normatyvno-pravovyi aspekt. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239238>).

УДК 351: 331.1: 628.5

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239239

Петрось Ольга Михайлівна

*доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу
дослідницької діяльності університетів
Інституту вищої освіти НАПН України*
ORCID: 0000-0003-2941-1455
e-mail: petroeo@gmail.com

Піжук Юрій Миколайович

*аспірант Національної академії державного управління
при Президентові України*
ORCID: 0000-0002-4256-0052
e-mail: Y.Pizhuk@ukr.net

ЗМІНИ УМОВ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ/УСТАНОВ ПІД ВПЛИВОМ ЗАХОДІВ, ЗАПРОВАДЖЕНИХ НА ЗАПОБІГАННЯ ПОШИРЕННЮ КОРОНАВІРУСНОЇ ХВОРОБИ (COVID-19)

Висвітлено окремі узагальнені результати анкетного опитування працівників державних організацій/установ та представників їх профспілкових організацій, проведеного у квітні – травні 2021 р. Розкрито ідею та методологію анкетного опитування. Відображено оцінки: працівників державних організацій/установ щодо заходів роботодавців із запобігання поширенню COVID-19; стану забезпечення роботодавцем засобів індивідуального та колективного захисту працівників у державних організаціях/установах; впливу заходів із запобігання поширенню COVID-19 на умови праці та стан захисту прав працівників.

Ключові слова: працівники державних організацій/установ; запобігання поширенню COVID-19; дії роботодавців; умови праці; індивідуальний та колективний захист.

Постановка проблеми. Уже понад рік Україна і світ живуть та працюють в умовах викликів, спричинених поширенням пандемії COVID-19. Провідну роль у визначенні та впровадженні заходів, спрямованих на запобігання поширенню пандемії (Covid-19) в організаціях, галузях, регіонах, державі загалом, відіграють працівники державних організацій та установ.

Водночас перед роботодавцями державних організацій та установ поряд із завданням зберегти спроможність керованих ними державних організацій/установ якісно виконувати основні публічні функції постає пріоритетне завдання – забезпечити безпечні умови праці для їх працівників.

Протягом дії у 2020 – 2021 рр. протиепідемічних заходів в Україні у колективах підприємств, організацій, установ запроваджено низку додаткових правил, вимог, рекомендацій, обмежень щодо поведінки

працівників під час виконання ними трудових обов'язків, які значною мірою позначалися на повноті реалізації трудових і соціальних прав, встановлених нормами міжнародного права, законами України та колективними договорами [1 – 9].

Підходи до впровадження таких заходів у різних колективах і галузях істотно відрізняються, враховуючи : однібічне директивне прийняття рішень роботодавцем на основі вимог законодавства; активний соціальний діалог із виборними профспілковими органами і спільний пошук оптимальних рішень; поєднання зусиль роботодавця, профспілкової організації і трудового колективу загалом – для досягнення результату.

Представлені у статті матеріали висвітлюють окремі узагальнені результати опитування представників профспілкових організацій та працівників державних організацій/установ, здійсненого Центром публічного врядування і права спільно з Лабораторією соціального діалогу Профспілки працівників державних установ України у квітні – травні 2021 р. за підтримки Центру солідарності в Україні.

Методологічним підґрунтям опитування слугувала анкета “Стан дотримання прав працівників в умовах змін, запроваджених на запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)”, що містить 50 запитань, об'єднаних у окремі блоки, серед яких: загальна інформація; дії роботодавця щодо заходів із запобігання поширенню COVID-19; забезпечення засобів індивідуального та колективного захисту; вплив заходів із запобігання поширенню COVID-19 на умови праці та стан захисту прав працівників державних організацій/установ в Україні [10].

Анкета вміщувала: закриті та відкриті питання; об'єктивні та суб'єктивні питання (які виявляють ставлення до оцінюваних подій та явищ). Анкета мала анонімне спрямування, оскільки уся запитувана інформація використана винятково в узагальненій формі.

Основну групу опитаних становили представники Профспілки працівників державних установ України, до складу якої належать первинні організації, їх об'єднання, районні, міські, міськрайонні, міжобласні, регіональні (обласні, Київська міська, Кримська республіканська) організації Профспілки. Загальна чисельність членів Профспілки працівників державних установ України станом на 01 січня 2021 р. налічує 146004 осіб, із яких 21,6% – державні службовці, 29,2% – посадові особи місцевого самоврядування та 49,2% – інші, зокрема працівники правоохоронних органів, Збройних сил України, інших державних установ, організацій, підприємств, банківських та фінансових установ, страхових компаній і суміжних за родом діяльності інших організацій, незалежно від форм власності та видів господарювання, особи, які навчаються у відомчих навчальних закладах, які звільнились у зв'язку з виходом на пенсію або тимчасово не працюють, а також іноземні громадяни, які працюють або навчаються в установах та навчальних закладах [11].

У опитуванні взяли участь 211 респондентів. Згідно з даними НАДС України, вибіркова сукупність респондентів у нашому дослідженні

відображає загальну структуру розподілу державних службовців за статтю (72,5 % жінок та 27,5% чоловіків) та за віковими категоріями осіб до 35 років та 36 – 60 років (28,1% чоловіків та 71,9 жінок) [12].

У опитуванні представлені думки як спеціалістів/фахівців, так і представників керівного складу різних за масштабами державних організацій/установ (від менших 50 осіб і до понад 300 осіб), їх структурних підрозділів; як членів профспілкових організацій, так і представників профспілкових лідерів профспілкових організацій різних рівнів та різних масштабів; представників 20 областей України та міста Києва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відзначаючи високий інтерес вітчизняних і зарубіжних вчених до проблематики впливу коронавірусної хвороби на різні сфери життєдіяльності людини і суспільства, спеціальні розробки і матеріали міжнародних організацій (МОП, ВООЗ, ОЕСР та інші), потрібно констатувати, що питання забезпечення прав працівників державних організацій/установ в умовах змін, запроваджуваних для запобігання поширенню коронавірусної хвороби залишаються маловивченими [13 – 15].

Це повторне, розширене і поглиблене дослідження на тему стану захисту прав працівників державних установ та органів місцевого самоврядування в умовах COVID-19. Перше наше дослідження було виконано Аналітично-консалтинговим центром публічного врядування і права та Лабораторією соціального діалогу Профспілки працівників державних установ України у березні – квітні 2020 р. [16].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Метою статті є з'ясування ситуації щодо змін в умовах праці працівників державних організацій/установ під впливом заходів, запроваджених на запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) та обґрунтування актуальності розвитку соціального діалогу як дієвого інструмента антикризового управління та посилення захисту прав працівників державних установ та органів місцевого самоврядування в умовах COVID-19.

Виклад основного матеріалу. Основний блок питань у нашому дослідженні було спрямовано на вивчення ситуації щодо запровадження роботодавцями державних організацій/установ заходів із запобігання поширенню COVID-19, за результати узагальнення яких виявлено, що 82,5% державних організацій/установ запровадили зміни в умови праці; 45,% – утворили спеціальні робочі групи; 75,4% – розробили плани заходів (рис. 1).

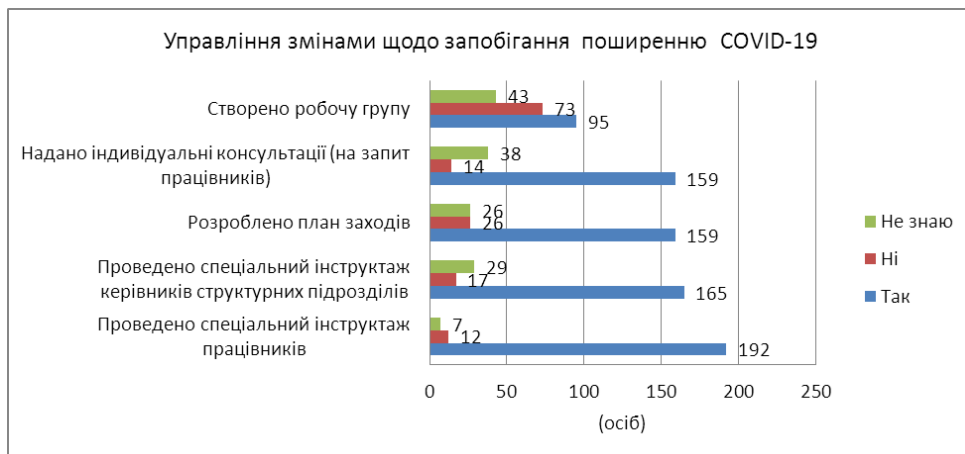


Рис. 1. Управління змінами щодо запобігання поширенню COVID-19 у державних організаціях/установах

Водночас у понад 50% державних організацій/установ не було створено спеціальної робочої групи з управління змінами. Тобто, майже половина державних організацій/установ здійснюють управління змінами щодо запобігання поширенню COVID-19 ситуативно, у поточному режимі. Ще майже 25% організацій не мають розроблених планів заходів щодо запобігання поширенню COVID-19. А у 18% організацій взагалі не було впроваджено ніяких змін в умови праці у відповідь на виклики пандемії COVID-19 (рис. 2).



Рис. 2. Ситуація щодо введення змін в умови праці з метою запобігання поширенню COVID-19

Очевидно, що така ситуація не відповідає серйозності питання, яке потребує окремої уваги і організованого системного підходу та регулярного контролю з боку роботодавця.

Важливо розуміти, що кожна організація/установа повинна відігравати важливу роль у стримуванні спалахів та протидії поширенню COVID-19 шляхом впровадження відповідних заходів: організація роботи так, щоб зменшити контакти між особами; забезпечення фізичної відстані на робочому місці або запровадження режиму віддаленої роботи; регулярна дезінфекція виробничих приміщень; підтримання належної гігієни

виробничого середовища та постійної вентиляції в приміщеннях; забезпечення належних засобів (наприклад, мила, дезінфікуючого засобу для рук, знаків та пам'яток) та заохочення працівників дотримуватись гігієни на робочому місці (наприклад, часта гігієна рук, уникнення дотиків очей/носа/рота); сприяння гігієні дихання (наприклад, забезпечення працівників масками для обличчя з метою мінімізувати ризик інфікування, особливо для осіб у групі ризику; обмеження або заборона несуттєвих робочих поїздок; максимальне обмеження взаємодії з людьми поза робочим місцем; розробка правил та процедур інфекційного контролю; надання працівникам вказівок щодо виконання карантинних заходів, особливо після поїздки в зону підвищеного ризику або контакту з особою, чий тест виявився позитивним; надання працівникам інструкцій залишатися вдома або працювати вдома, якщо вони мають грипозні симптоми (наприклад, лихоманка, кашель тощо), незалежно від історії подорожей чи контактів [17] тощо.

Як засвідчують узагальнені результати, найбільш популярними серед введених роботодавцем змін у державних організаціях/установах у нашій державі були заходи з тимчасового запровадження дистанційної роботи (65,9%), надання працівникам щорічних основних відпусток (55,5) та додаткових відпусток, інших оплачуваних відпусток, передбачених законодавством (46,4%), а також відпусток без збереження заробітної плати за заявою працівників (31,8%) (табл. 1).

Таблиця 1

Види введених роботодавцем змін в умови праці з метою запобігання поширенню COVID-19

Введені зміни	Так		Ні		Не знаю	
	(осіб)	(%)	(осіб)	(%)	(осіб)	(%)
Тимчасове запровадження дистанційної роботи	139	65,9	61	28,9	11	5,2
Надання працівникам щорічних основних відпусток	117	55,5	73	36,4	21	10,0
Надання працівникам додаткових відпусток, інших оплачуваних відпусток, передбачених законодавством	98	46,4	83	39,3	30	14,2
Надання відпусток без збереження заробітної плати за заявою працівників	67	31,8	117	55,5	27	12,8
Тимчасове запровадження надомної роботи	62	29,4	137	64,9	12	5,7
Запровадження роботи змінами	37	17,5	156	73,9	19	9,0
Встановлення працівникам неповного робочого часу	24	11,4	165	78,2	22	10,4
Введення простою	20	9,5	170	80,6	21	10,0

Як видно із табл. 1, рідше використовували роботодавці запровадження роботи змінами (17,5%), неповний робочий час (11,4%) та введення простою (9,5%).

Характерно, що запроваджені внаслідок COVID-19 зміни спричинили збільшення обсягу виконуваних робіт (40,0%), зростання складності виконуваної роботи (45,5%), збільшення тривалості виконуваної роботи (40,7%), зниження заробітної плати (17,8%) працівників.

Понад 52% працівників зіштовхувались та/або продовжують зіштовхуватись із труднощами адаптації до змін, запроваджуваних внаслідок COVID-19. Це, передусім, високий рівень психоемоційної напруги, у якій перебувають працівники внаслідок існуючого впродовж тривалого часу страху за здоров'я (своє і рідних) (38,9%), почуття невпевненості та тривоги (37,0%), зниження доходів сім'ї за період після початку пандемії (16,1%) та погіршення стану здоров'я (14,2%), труднощі з облаштуванням дистанційного робочого місця через відсутність технічних засобів – комп'ютера, принтера, сканера тощо (12,3%) та облаштуванням дистанційного робочого місця через відсутність доступу до Інтернету (4,7%), проблеми з організацією онлайн-комунікації з іншими працівниками (12,3%), освоєнням цифрових (он-лайн) технологій роботи (9,5%), зниження мотивації до праці (11,8%) тощо.

Запроваджені в умови праці зміни спричинили вимоги до працівників державних організацій/установ працювати по-новому і в нових умовах. Готовність та сприйняття таких змін - важлива умова успішності виконання працівниками покладених на них функцій.

Як показано на рис. 3, не всі працівники державних організацій/установ однаково сприймають дії роботодавця щодо різних заходів із метою запобігання поширенню COVID-19.



Рис. 3. Стан задоволення змінами, введеними в умови праці (%)

Рейтинг підтримки заходів свідчить про те, що: найбільше працівники державних організацій/установ підтримують дії роботодавця щодо запровадження дистанційної роботи (61,6%), надання щорічних основних відпусток (51,2%) та додаткових відпусток, інших оплачуваних відпусток, передбачених законодавством (48,8%). Майже третина опитаних схвально сприйняли також запровадження роботодавцем надомної роботи (33,2%), надання відпустки без збереження заробітної плати за заявою працівника (26,5). Меншу підтримку серед наших респондентів отримали заходи щодо запровадження роботи змінами (23,7%), встановлення неповного і/або скороченого робочого часу (15,6%). Найменшу підтримку в переліку оцінюваних запроваджених роботодавцем змін респонденти віддали введенню простою (10,9 %).

Активне запровадження дистанційної зайнятості в державних організаціях/установах не змінило ставлення 60,2% працівників до дистанційної роботи. Проте для 24,2% з них – воно покращилося, а у 12,3% – погіршилося. При цьому, 18,0% працівників вважають, що дистанційна робота має більше переваг, а 26,1% сприймають її такою, що має більше недоліків.

Очевидно, таке ставлення значною мірою обумовлено тим, що лише приблизно половина (54,7%) роботодавців державних організацій/установ виконують визначені Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання дистанційної, надомної роботи та роботи із застосуванням гнучкого режиму робочого часу” зобов’язання щодо забезпечення працівникам, переведеним на дистанційний режим роботи, організації дистанційного робочого місця, його оснащення комп’ютерною та оргтехнікою. П. 7 цього закону встановлено відповідальність роботодавця (порядок і строки) за “забезпечення працівників, які виконують роботу дистанційно, необхідними для виконання ними своїх обов’язків обладнанням, програмно-технічними засобами, засобами захисту інформації та іншими засобами...”, а також передбачено необхідність встановити трудовим договором про дистанційну роботу “розмір, порядок і строки виплати працівникам компенсації за використання належних їм або орендованих ними обладнання, програмно-технічних засобів, засобів захисту інформації та інших засобів, порядок відшкодування інших пов’язаних із виконанням дистанційної роботи”. Положеннями п. 8 зазначається, що “у разі відсутності у трудовому договорі положення про забезпечення працівників необхідними для виконання ними своїх обов’язків обладнанням, програмно-технічними засобами, засобами захисту інформації та іншими засобами таке забезпечення покладається на власника або уповноважений ним орган, який організовує встановлення та технічне обслуговування відповідних засобів, а також оплачує витрати, пов’язані з цим” [18].

Майже половина респондентів, які взяли участь в оцінюванні ситуації за цим питанням, вказали, що роботодавець не забезпечив організацію дистанційного робочого місця (31,8%) або нічого про це не знають (13,5%), що можна розцінити як те, що вони також не отримали допомоги при облаштуванні дистанційного робочого місця.

Результати засвідчують високий рівень психоемоційної напруги, у якій перебувають працівники внаслідок існуючого впродовж тривалого часу страху за здоров’я (своє і рідних) (38,9%), почуття невпевненості та тривоги (37,0%). Ще 16,1% працівників занепокоєні зниженням доходів сім’ї за період після початку пандемії та погіршенням стану здоров’я (14,2%).

Майже кожен десятий працівник відчуває особисті труднощі: щодо облаштування дистанційного робочого місця через відсутність технічних засобів – комп’ютера, принтера, сканера тощо (12,3%) та облаштування дистанційного робочого місця через відсутність доступу до Інтернету (4,7%);

онлайн-комунікації з іншими працівниками (12,3%); освоєння цифрових (онлайн) технологій роботи (9,5%) тощо.

Як результат, ситуація негативно позначається також на їх мотивації до праці (11,8%).

Водночас, доцільно зауважити, що багато працівників демонструють високий запит та готовність до розвитку навичок із цифрової грамотності (62,1%), організації і проведення онлайн комунікацій (59,7%), стресостійкості (58,3%), самоорганізації та мотивації (51,2%), тайм менеджменту (35,5%).

Очевидно, що в умовах пандемії COVID-19 життєво важливого значення набувають питання забезпечення охорони праці, що посилює відповідальність роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці для реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності. Відповідно до ст. 8 Закону України "Про охорону праці", виробничий процес на підприємствах, в установах, організаціях під час карантину повинен відбуватися із повним забезпеченням працівників засобами індивідуального та колективного захисту. Роботодавець зобов'язаний безоплатно забезпечити працівників: засобами індивідуального захисту, мийними, антисептичними, дезінфекційними засобами. На роботодавця покладається також відповідальність за інформування працівників про небезпеку COVID-19 та профілактичні заходи щодо запобігання зараженню [19]. Згідно із чинним законодавством, роботодавець також зобов'язаний організувати максимально безпечну доставку працівників до місця роботи та у зворотному напрямку тощо.

Водночас, роботодавці державних організацій/установ лише частково виконують зобов'язання щодо: інформування працівників про профілактичні заходи, розміщені на офіційному сайті Мінохорони здоров'я України (91,5%); забезпечення знешкоджувальними, антисептичними та дезінфікуючими засобами (91,5%), мийними засобами (84,8%), респіраторами або захисними масками (68,4%), медичними рукавичками (46,4%); ізоляції осіб із підозрою на COVID-19 (68,2 %) та відстеження кожного контакту з особами, що захворіли на COVID-19 (55,0%); безпечної доставки до робочого місця і в зворотньому напрямку (32,3%).

Відтак працівники масово відчують відсутність та недостатній рівень забезпечення адміністрацією організації/установи заходів із безпечної доставки працівників до місця роботи та у зворотному напрямку (60,7%), забезпечення медичними рукавичками (62,6%), респіраторами або захисними масками (39,8%), відстеження кожного контакту з особами, що захворіли на COVID-19 (23,7%) та ізоляції осіб із підозрою на COVID-19 (24,6%). Працівникам державних організацій/установ бракує також забезпечення мийними (15,2%), знешкоджувальними, антисептичними та дезінфікуючими засобами (19,0%).

З'ясовано, що на момент опитування майже 40% серед усіх наших респондентів уже хворіли на COVID-19. Відповідно до цих даних, рівень

захворюваності на коронавірус серед працівників державних організацій/установ багатократно перевищує середній рівень захворюваності серед населення України (~ 5,3%) [20], і майже вдвічі перевищує показники захворюваності на COVID-19 серед дорослого населення в нашій державі (~ 22%) [21]. Це може бути спричинено як специфікою роботи працівників, так і неналежним забезпеченням роботодавцями державних організацій/установ заходів зі створення безпечних робочих місць та забезпечення працівників засобами індивідуального та колективного захисту.

При цьому, лише 33,6% державних організацій/установ надають фінансову підтримку працівникам, які захворіли на COVID-19, тоді як 46,4% – не надають жодної фінансової підтримки таким працівникам, респонденти ще 20,0% організацій, установ – нічого не знають про таку підтримку.

За оцінками 39,8% працівників державних організацій/установ, на їх робочому місці існує незначна загроза, а 17,1% – велика загроза захворіти на COVID-19 при виконанні посадових обов'язків.

Проте, попри високий рівень поширення захворювання та достатньо високий рівень сприйняття загрози захворіти на COVID-19 на робочому місці, лише третина опитаних (33,0%) вважає, що працівники їх організації/установи потребують першочергової вакцинації від коронавірусу (поряд із медиками, поліцейськими, освітянами), 26,8% притримуються думки, що працівники їх організації/установи не потребують першочергової вакцинації від коронавірусу, ще 40,2% – не визначилися.

Також, лише 30,8% представників державних організацій/установ виказали про готовність найближчим часом пройти щеплення від коронавірусу, 29,4% – проти щеплення, 39,8% – ще не визначилися. І це при тому, що наразі майже 65% українців готові вакцинуватись від COVID.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Пандемія COVID-19 спричинила безпрецедентні проблеми та обумовила кардинальні зміни в діяльності державних організацій/установ та зміни в умовах праці. Ці зміни посилюють відповідальність роботодавців державних організацій/установ за постійний моніторинг ситуації, своєчасне визначення та ефективне виконання завдань щодо вжиття адекватних викликам заходів для профілактики і контролю над поширенням COVID-19 на робочих місцях.

Загалом, як засвідчують результати нашого опитування, пандемія виявилася не лише своєрідним тестом на здатність державних організацій/установ протистояти серйозним викликам і загрозам внаслідок поширення COVID-19, але висвітлила суттєві й численні проблеми у сфері забезпечення безпечних умов праці працівників та актуалізувала ключову роль і потребу розвитку соціального діалогу роботодавців із профспілками як механізму забезпечення трудових та соціально-економічних прав працівників державних організацій/установ. Саме це питання є пріоритетним напрямом подальших наших досліджень.

Список використаної літератури

1. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України № 211 від 11.03.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.03.2021).

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України № 530-IX від 17.03.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> (дата звернення: 21.03.2021).

3. Про внесення змін до Закону України “Про захист населення від інфекційних хвороб” щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)” : Закон України № 555-IX від 13.04.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-20#Text> (дата звернення: 16.03.2021).

4. Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України № 392 від 20.05.2020 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-z-metoyu-zapobigannya-poshirennyu-na-teritoriyi-ukrayini-gostroyi-respiratornoyi-hvorobi-covid-19-sprichinenoyi-koronavirusom-sars-cov-i200520-392> (дата звернення: 18.03.2021).

5. Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України № 641 від 22.07.2020 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641> (дата звернення: 20.03.2021).

6. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України № 1236 від 09.12.2020 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zaprovadzhennya-obmezhuvalnih-protiepidemichnih-zahodiv-1236-091220> (дата звернення: 16.03.2021).

7. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України № 1236 від 09.12.2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України № 9 від 05.01.2021 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-9-gradnya-2020-r-t50120> (дата звернення: 22.03.2021).

8. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 104 від 17.02.2021 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-aktiv-kabinetu-ministriv-ukrayini-104-170221> (дата звернення: 15.03.2021).

9. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України № 1236 від 09.12.2020 р. Постанова Кабінету Міністрів України № 230

від 22.03.2021 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.03.2021).

10. Петрос О., Піжук Ю. Стан дотримання прав працівників в умовах змін, запроваджених на запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : звіт. Київ : Центр публічного врядування і права, 2021. 78 с.

11. Профспілки працівників державних установ України. URL : <https://www.ppdu-ua.org> (дата звернення: 03.04.2021).

12. Розподіл державних службовців за статтю та віковими групами. Інформація про кількісний та якісний склад державних службовців у органах державної влади. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/1-kvartal.pdf> (дата звернення: 05.04.2021).

13. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures “Living paper” version 12 (July 10). S. p. : World Bank Document, 2020. 502 p.

14. Петрос О. М., Федулова Л. І. Стимулювання економіки та подолання наслідків пандемії COVID-19: механізми дії державної влади (у період із березня по листопад 2020 року) : наук.-аналіт. доп. Київ : НАДУ, 2021. 128 с.

15. Україна у 2020 – 2021 роках: Наслідки пандемії. Консенсус-прогноз. № 51. Київ : [б. в.], 2020. 31 с.

16. Піжук Ю. М., Петрос О. М. Дотримання прав працівників державних установ в умовах COVID-19: оцінка ситуації профспілковими активістами. (Березень – квітень 2020 р.) URL : <https://drive.google.com/file/d/1hOtmE2Xhgez-xg1oSnU6g1BSAXYlk70o/view> (дата звернення: 04.03.2021).

17. Посібник роботодавця з управління робочими місцями під час COVID-19. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_745603.pdf (дата звернення: 28.03.2021).

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання дистанційної, надомної роботи та роботи із застосуванням гнучкого режиму робочого часу : Закон України № 1213-IX від 04.02.2021 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-20#Text> (дата звернення: 12.04.2021).

19. Про охорону праці : Закон України № 2694-XII від 14.10.1992 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення: 12.03.2021).

20. Все про вакцинацію від Covid-19 в Україні. Вакцинація від Covid - 19. URL: <https://vaccination.covid19.gov.ua> (дата звернення 18.04.2021)

21. Більшість українців готові вакцинуватися проти COVID-19. Дослідження ЮНІСЕФ, наведені 22 квітня 2021 р. URL : <http://koda.gov.ua/news/bilshist-ukrainciv-gotovi-vakcinuv> (дата звернення: 28.04.2021).

Статтю подано: 05.05.2021

Статтю схвалено: 15.06.2021

Petroey Olha Mihaylivna

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of Department of research activity of Universities of Institute of Higher Education of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine

ORCID: 0000-0003-2941-1455

e-mail: petroeo@gmail.com

Pizyhuk Yurii Mykolajovich

post-graduate student of the Institute of Expert-Analytical and Scientific Researches of the NAPA under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-4256-0052

e-mail: Y.Pizhuk@ukr.net

**CHANGES IN WORKING CONDITIONS OF EMPLOYEES
OF PUBLIC ORGANIZATIONS/INSTITUTIONS
UNDER THE INFLUENCE OF MEASURES INTRODUCED
TO PREVENT THE SPREAD OF CORONAVIRUS DISEASE (COVID-19)**

Problem setting. During the action of response to the epidemic in Ukraine in 2020 – 2021 [1 – 9], several additional rules, requirements, recommendations, restrictions on the behaviour by employees during to perform all or part of their work duties or to supply their services were introduced in the teams of enterprises, organizations, institutions, which significantly affected on the full implementation of labour and social rights established by international law, laws of Ukraine and collective agreements.

The materials presented in the article highlight are some generalized results of the survey of representatives of trade unions and employees of state organizations/institutions on the questionnaire “Status of observance of workers’ rights in the context of changes introduced to prevent the spread of coronavirus (COVID-19)”.

Recent research and publications analysis. Noting the high interest of domestic and foreign scientists in the impact of coronavirus disease on various spheres of human life and society [13 – 15], special researches and materials of international organizations (ILO, WHO, OECD, etc.), it should be noted that the issue of workers’ rights of the state organizations/institutions in the context of changes introduced to prevent the spread of coronavirus disease remain poorly described and poorly researched and little-understood subject.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The purpose of this article is to clarify the situation regarding changes in working conditions of employees of state organizations/institutions under the influence of measures introduced to prevent the spread of coronavirus disease (COVID-19) and substantiate the relevance of social dialogue as an effective tool for crisis management and increased protection of employees’ rights workers of the state organizations/institutions and local governments in terms of COVID-19.

Paper main body. The article highlight is some generalized results of the questionnaire survey conducted in April – May 2021 among employees of state organizations/institutions and representatives of their trade unions.

The body of the text of the article reveals the idea and methodology of the questionnaire, reflects the assessments of employees of state organizations/institutions on employers' measures to prevent the spread of COVID-19, the state of affairs with the provider of individual and collective protection of employees in government organizations/institutions, the impact of measures to prevent the spread of COVID 19 on working conditions and the state of protection of workers' rights.

According to the questionnaire results, the changes introduced as a result of COVID-19 led to an increase in the volume of work performed (40,0%), an increase in the complexity of work performed (45,5%), an increase in the duration of work performed (40,7%), a decrease in wages (17,8%) employees.

More than 52% of employees have faced and/or continue to face difficulties in adapting to the changes brought about by COVID-19: almost every tenth employee has personal difficulties in arranging a remote workplace (12,3%), mastering digital (online) work technologies (9,5%) etc.

Most employees feel a lack and insufficient level of provision of labour protection measures by the administration of the organization/institution. And the incidence of coronavirus among employees of government organizations/institutions is many times higher than the average incidence among the population of Ukraine (~ 5,3%), and almost twice the incidence of COVID-19 among the adults' population in the country (~ 22%).

At the same time, only 30,8% of representatives of state organizations/institutions expressed readiness to be vaccinated against coronavirus soon, 29,4% – against vaccination, another 39,8% – were undecided. And this is even though the fact that currently, about 65% of Ukrainians are ready to be vaccinated against COVID [21].

The results show a high level of psycho-emotional stress in which employees are due to long-standing fears for health (their own and family's) (38,9%), feelings of insecurity and anxiety (37,0%). Another 16,1% of workers are concerned about the decline in family income since the beginning of the pandemic and the deterioration of health (14,2%).

Conclusions of the research and prospects for further studies. The pandemic of COVID-19 has caused unprecedented problems and caused drastic changes in the activities of government organizations/institutions and changes in working conditions. These changes strengthen the responsibility of employers of government organizations/institutions for continuous monitoring of the situation, timely identification and effective implementation of tasks to take appropriate measures to prevent and control the spread of COVID-19 in workplaces.

The priority of our further research is the development of social dialogue between employers and trade unions as a mechanism for ensuring labour and socio-economic rights of employees of government organizations/institutions.

Key words: employees of state organizations/institutions; to prevent the spread of COVID-19; actions of employers; working conditions; individual and collective protection.

References

1. Pro zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2. № 21111. (2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, spriamovanykh na zapobihannia vynykenniu i poshyrenniu koronavirusnoi khvoroby (COVID-19). № 530-IX. (2020) [in Ukrainian].

3. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro zakhyst naselennia vid infektsiinykh khvorob” shchodo zapobihannia poshyrenniu koronavirusnoi khvoroby (COVID-19). № 555-IX. (2020) [in Ukrainian].

4. Pro vstanovlennia karantynu z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2. № 392. (2020) [in Ukrainian].

5. Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia posylenykh protyepidemichnykh zakhodiv na terytorii iz znachnym poshyrenniem hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2. № 641. (2020) [in Ukrainian].

6. Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia obmezhuvalnykh protyepidemichnykh zakhodiv z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2. № 1236. (2020) [in Ukrainian].

7. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy. № 1236. 09.12.2020. № 9. (2021) [in Ukrainian].

8. Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy. № 104. (2021) [in Ukrainian].

9. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1236 vid 09.12.2020. № 230. (2021) [in Ukrainian].

10. Petroie, O., Pizhuk, Yu. (2021). *Stan dotrymanna prav pratsivnykiv v umovakh zmin, zaprovadzhennykh na zapobihannia poshyrenniu koronavirusnoi khvoroby (COVID-19)*. Kyiv: Tsentр publichnoho vriaduvannia i prava. 78 p. [in Ukrainian].

11. *Profspilky pratsivnykiv derzhavnykh ustanv Ukrainy*. URL : <https://www.ppdu-ua.org> [in Ukrainian].

12. *Rozpodil derzhavnykh sluzhbovtsiv za stattiю ta vikovymy hrupamy. Informatsiia pro kilkisnyi ta yakisnyi sklad derzhavnykh sluzhbovtsiv u orhanakh derzhavnoi vlady*. URL : https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYA_LNIST/KSDS/1-kvartal.pdf [in Ukrainian].

13. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures “Living paper” version 12* (July 10). (2020). S. p. : World Bank Document. 502 p.

14. Petroie, O. M., Fedulova, L. I. (2021). *Stymuliuvannia ekonomiky ta podolannia naslidkiv pandemii COVID-19: mekhanizmy dii derzhavnoi vlady (u period iz bereznia po lystopad 2020 roku)*. Kyiv: NADU. 128 p. [in Ukrainian].

15. *Ukraina u 2020-2021 rokakh: Naslidky pandemii. Konsensus-prohnoz.* № 51. (2020). Kyiv: [b. v.]. 31 p. [in Ukrainian].

16. Pizhuk, Yu. M., Petroie, O. M. (2020). *Dotrymannia prav pratsivnykiv derzhavnykh ustanov v umovakh COVID-19: otsinka sytuatsii profspilkovomyi aktyvistamy.* (Berezen – kviten). URL : <https://drive.google.com/file/d/1hOtmE2Xhgez-xg1oSnU6g1BSAXYIk70o/view> [in Ukrainian].

17. *Posibnyk robotodavtsia z upravlinnia robochymy mistsiamy pid chas COVID-19.* (2020). URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_745603.pdf [in Ukrainian].

18. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia pravovoho rehuliuвання dystantsiinoi, nadomnoi roboty ta roboty iz zastosuvanniam hnuchkoho rezhymu robochoho chasu. № 1213-IX. (2021) [in Ukrainian].

19. Pro okhoronu pratsi. № 2694-XII. (1992) [in Ukrainian].

20. *Vse pro vaksynatsiiu vid Covid -19 v Ukraini. Vaksynatsiia vid Covid-19.* URL : <https://vaccination.covid19.gov.ua> [in Ukrainian].

21. *Bilshist ukrainsiv hotovi vaksynuvatysia proty COVID-19. Doslidzhennia YuNISEF* 22 kvitnia. (2021). URL : <http://koda.gov.ua/news/bilshist-ukrainsiv-gotovi-vakcinuv> [in Ukrainian].

Paper submitted: 05.05.2021

Paper accepted: 15.06.2021

Цитування: Петроє О. М., Піжук Ю. М. Зміни умов праці працівників державних організацій/установ під впливом заходів, запроваджених на запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239239>).

Citation: Petroie, O. M., Pizhuk, Yu. M. (2021). Zminy umov pratsi pratsivnykiv derzhavnykh orhanizatsii/ustanov pid vplyvom zakhodiv, zaprovadzhennykh na zapobihannia poshyrenniu koronavirusnoi khvoroby (COVID-19). *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239239>).

УДК 332.14:711.25(477.83)

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239241

Табакера Вадим Олександрович

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0003-1434-9118

e-mail: votabakera@gmail.com

СТАН СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ У ЛЬВІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Проаналізовано чинні стратегії розвитку регіону та територіальних громад Львівської області, їх відповідність Державній стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 рр. Систематизовано основні проблеми, пов’язані із взаємоузгодженістю державних, регіональних та місцевих планувальних документів. Охарактеризовано проблеми реалізації стратегій розвитку територій.

Ключові слова: стратегічне планування; стратегія територіальної громади; Державна стратегія регіонального розвитку; Стратегія розвитку Львівської області; децентралізація.

Постановка проблеми. Органи місцевого самоврядування базового рівня в Україні отримали більше повноважень та фінансових ресурсів для забезпечення збалансованого місцевого розвитку у контексті децентралізації публічної влади. З огляду на це, стратегічне планування на рівні територіальних громад набуло якісно нового значення. З одного боку, цьому сприяло встановлення прямих міжбюджетних відносин органів місцевого самоврядування базового рівня з державним бюджетом. З іншого – стимулюючим фактором, що спричиняв необхідність впровадження у територіальних громадах (дані – ТГ) принципів стратегічного планування, стала зміна підходів до здійснення державної регіональної політики, зокрема в частині фінансування державних програм.

Після формування базового рівня місцевого самоврядування в ході адміністративно-територіальної реформи актуалізується питання ефективного управління розвитком територій для новоутворених територіальних громад. У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 рр. (далі – ДСРР) зафіксована необхідність підвищення спроможності територіальних громад до стратегічного планування розвитком територій та ефективного управління ресурсами громади [1]. Водночас на сьогодні відсутні актуальні дослідження стану стратегічного планування на місцевому рівні та спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити формування якісних стратегій розвитку територіальних громад із урахуванням інтересів мешканців відповідної території.

Іншою проблемою стратегічного планування в Україні є питання узгодженості місцевих стратегій з державною та регіональними стратегіями. Для досягнення максимальної ефективності стратегічного планування розвитку територій місцеві, обласні та державні планувальні документи мають бути взаємоузгодженими. Водночас більшість стратегій розвитку регіонів в Україні були затвердженими раніше за ДСРР, що є методологічною помилкою та може негативно вплинути в подальшому на розробку та реалізацію стратегій розвитку територіальних громад. Це актуалізує необхідність дослідження змісту регіональних та місцевих стратегій на предмет їх відповідності стратегіям вищого рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За тематикою стратегічного планування у сфері держуправління в Україні було проведено низку наукових досліджень, серед яких потрібно виокремити праці до та після 2015 р., коли розпочався процес добровільного об'єднання територіальних громад. Зокрема, до 2015 р. доцільно відзначити такі дослідження на відповідну тематику, як: “Планування розвитку територій на регіональному рівні” В. Куйбіди та В. Юзефовича, де досліджено проблематику стратегічного планування на рівні регіону [2]; “Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід” В. Куйбіди, А. Ткачука, Т. Забуковець-Ковачич, де досліджено питання стратегічних документів у сфері регіональної політики та регіонального розвитку [3]; “Стратегічне управління соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць” В. Кузьмина [4]; “Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління” В. Вакуленка [5]; “Стратегічне планування місцевого економічного розвитку на рівні сільських громад” О. Прокопенка [6]; “Сучасні тенденції просторового розвитку країн Європи” В. Куйбіди, В. Удовиченко [7], де розглянуто практики стратегічного та просторового планування у країнах-членах Європейського Союзу та Україні. Доцільно зазначити, що, незважаючи на те, що більшість вищезгаданих досліджень не враховують сучасного контексту децентралізації публічної влади, проте становлять велику теоретичну цінність для подальшого розвитку тематики стратегічного планування в Україні.

Серед досліджень на тему стратегічного планування розвитку територій, які були здійсненні після 2015 р., потрібно виокремити такі, як: “Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі” О. Берданової, В. Вакуленка, Н. Гринчук, В. Колтун, В. Куйбіди, А. Ткачука, де обґрунтовано доцільність залучення мешканців до стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад [8]; монографію “Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення” С. Шульц, де аналізується проблематика стратегічного планування в системі механізмів регіональної політики, а також частково аналізуються особливості реалізації обласних цільових програм Львівської області у 2015 – 2017 рр. [9]. У статті “Тенденції розвитку нової регіональної політики ЄС”, яку написали у 2019 р.

С. Давимука, В. Куйбіда, Л. Федулова, розроблено пропозиції органам державної влади щодо формування та реалізації стратегії регіонального розвитку в умовах децентралізації публічної влади [10]. У 2020 р. вийшла монографія “Механізми нової регіональної політики: досвід ЄС та уроки для України” за редакцією В. Куйбіди, Л. Федулової, О. Петроє, де серед найкращого досвіду здійснення регіональної політики розглядається також питання щодо стратегічного планування в нових умовах адміністративно-територіального устрою [11].

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявний інтерес науковців до обраної проблематики, недостатньо вивченими залишаються питання детального аналізу якості стратегічного планування та ефективності реалізації стратегій місцевого розвитку. Потребують додаткового опрацювання також питання взаємоузгодженості державних, регіональних та місцевих стратегій, відповідності стратегій розвитку територій бюджетним програмам та спроможності територіальних громад у частині формування та реалізації стратегій розвитку.

Виклад основного матеріалу. На території Львівської області унаслідок адміністративно-територіальної реформи створено 73 територіальні громади. Станом на 01.06.2021 р. наявні стратегії розвитку у 18 із них. Ще 33 територіальні громади перебувають у процесі розробки стратегій. 22 територіальні громади не розпочали розробку стратегій (табл. 1).

Таблиця 1

**Стратегії розвитку територіальних громад Львівської області
станом на 01.06.2021 р.**

№ з/п	Назва району	Назва територіальної громади	Тип ТГ (сільська, селищна, міська)	Наявність стратегії розвитку ТГ	Термін дії стратегії розвитку ТГ (або проекту), роки	Чисельність населення ТГ на 01.01.2021	Податко-спроможність ТГ
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Дрогобицький	Бориславська	міська	в розробці	до 2027	39199	0,803
2	Дрогобицький	Дрогобицька	міська	наявна	2020 – 2027	121778	0,560
3	Дрогобицький	Меденицька	селищна	відсутня	–	18693	0,416
4	Дрогобицький	Східницька	селищна	в розробці	до 2027	16360	0,417
5	Дрогобицький	Трускавецька	міська	наявна	2018 – 2028	39375	0,748
6	Золочівський	Бродівська	міська	в розробці	до 2027	39471	0,910
7	Золочівський	Буська	міська	відсутня	–	30102	0,675
8	Золочівський	Заболотцівська	сільська	наявна	2017 – 2025	6242	0,791
9	Золочівський	Золочівська	міська	в розробці	до 2027	49243	0,741
10	Золочівський	Красненська	селищна	в розробці	до 2031	16951	0,482
11	Золочівський	Підкамінська	селищна	відсутня	–	11186	0,300
12	Золочівський	Поморянська	селищна	відсутня	–	7469	0,340
13	Львівський	Бібрська	міська	в розробці	до 2026	16694	0,516
14	Львівський	Великолюбінська	селищна	наявна	2019 – 2027	9473	0,786
15	Львівський	Глинянська	міська	відсутня	–	9621	0,566
16	Львівський	Городоцька	міська	в розробці	до 2027	39691	0,823
17	Львівський	Давидівська	сільська	наявна	2018 – 2025	20696	0,997

Продовження табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
18	Львівський	Добросинсько-Магерівська	селищна	відсутня	–	16154	0,311
19	Львівський	Жовківська	міська	в розробці	до 2027	34560	0,683
20	Львівський	Жовтанецька	сільська	в розробці	до 2027	10127	0,792
21	Львівський	Зимноводівська	сільська	наявна	2020 – 2024	19658	0,823
22	Львівський	Кам'янка-Бузька	міська	наявна	2019 – 2025	21384	1,008
23	Львівський	Комарнівська	міська	відсутня	–	13779	0,459
24	Львівський	Куликівська	селищна	відсутня	–	11654	0,504
25	Львівський	Львівська	міська	наявна	2012 – 2025	780804	1,640
26	Львівський	Мурованська	сільська	в розробці	до 2025	9617	1,100
27	Львівський	Новояричівська	селищна	в розробці	до 2025	18542	0,664
28	Львівський	Оброшинська	сільська	відсутня	–	7661	0,967
29	Львівський	Перемишлянська	міська	в розробці	до 2027	23787	0,663
30	Львівський	Підберізцівська	сільська	наявна	2018 – 2025	8203	1,053
31	Львівський	Пустомитівська	міська	в розробці	до 2027	15204	1,247
32	Львівський	Рава-Руська	міська	в розробці	до 2027	25694	0,554
33	Львівський	Соколницька	сільська	в розробці	до 2027	8448	2,737
34	Львівський	Солонківська	сільська	наявна	2019 – 2027	13391	1,583
35	Львівський	Щирецька	селищна	в розробці	до 2028	11696	0,452
36	Самбірський	Бісковицька	сільська	відсутня	–	17999	0,273
37	Самбірський	Боринська	селищна	в розробці	до 2027	23371	0,124
38	Самбірський	Добромільська	міська	в розробці	до 2027	19868	0,280
39	Самбірський	Новокалінівська	міська	відсутня	–	14227	0,828
40	Самбірський	Ралівська	сільська	відсутня	–	13061	0,333
41	Самбірський	Рудківська	міська	наявна	2019 – 2021	25339	0,338
42	Самбірський	Самбірська	міська	відсутня	–	36979	0,897
43	Самбірський	Старосамбірська	міська	відсутня	–	21173	0,601
44	Самбірський	Стрілківська	сільська	в розробці	до 2027	14349	0,206
45	Самбірський	Турківська	міська	відсутня	–	22529	0,645
46	Самбірський	Хирівська	міська	відсутня	–	15231	0,305
47	Стрийський	Гніздичівська	селищна	наявна	2018 – 2025	7118	0,549
48	Стрийський	Грабовецько-Дулібівська	сільська	в розробці	до 2027	12201	0,633
49	Стрийський	Жидачівська	міська	відсутня	–	17682	0,881
50	Стрийський	Журавненська	селищна	відсутня	–	11767	0,305
51	Стрийський	Козівська	сільська	в розробці	до 2025	11471	0,401
52	Стрийський	Миколаївська	міська	в розробці	до 2025	33307	0,676
53	Стрийський	Моршинська	міська	в розробці	до 2027	14388	0,791
54	Стрийський	Новороздільська	міська	в розробці	до 2027	36945	0,498
55	Стрийський	Розвадівська	сільська	наявна	2018 – 2025	12052	0,535
56	Стрийський	Сколівська	міська	в розробці	до 2027	20262	0,710
57	Стрийський	Славська	селищна	наявна	2018 – 2025	14217	2,108
58	Стрийський	Стрийська	міська	в розробці	до 2027	99050	1,013
59	Стрийський	Тростянецька	сільська	в розробці	до 2023	7991	0,890
60	Стрийський	Ходорівська	міська	наявна	2017 – 2025	24402	0,534
61	Червоноградський	Белзька	міська	в розробці	до 2027	14664	0,613
62	Червоноградський	Великомосківська	міська	наявна	2020 – 2027	16055	0,551
63	Червоноградський	Добротвірська	селищна	в розробці	до 2030	11368	0,765
64	Червоноградський	Лопатинська	селищна	відсутня	–	12198	0,401

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
65	Червоноградський	Радехівська	міська	в розробці	до 2028	33264	0,796
66	Червоноградський	Сокальська	міська	в розробці	до 2027	52081	0,608
67	Червоноградський	Червоноградська	міська	в розробці	до 2027	89315	0,858
68	Яворівський	Івано-Франківська	селищна	відсутня	–	19814	1,016
69	Яворівський	Мостиська	міська	наявна	2019 – 2027	32055	0,478
70	Яворівський	Новояворівська	міська	відсутня	–	51564	0,630
71	Яворівський	Судовишлянська	міська	наявна	2019 – 2025	12776	0,414
72	Яворівський	Шегинівська	сільська	в розробці	до 2027	10778	0,829
73	Яворівський	Яворівська	міська	відсутня	–	52232	0,931

Є певні закономірності щодо стану стратегічного планування в громадах, залежно від їх фінансової спроможності. Для пошуку закономірностей територіальні громади було категоризовано на 3 групи: територіальні громади, які мають стратегії (перша група); територіальні громади, у яких відсутні стратегії розвитку, однак ведеться робота з їх розробки (друга група); а також третя група – територіальні громади, у яких відсутні стратегії розвитку та не прийнято рішення щодо її розробки (рис. 1) [12].



Рис. 1. Залежність стану стратегічного планування від індексу податкоспроможності територіальних громад

Як бачимо на рис. 1, 10 територіальних громад із 18 (або 55,5%), які мають розроблені стратегії, є фінансово спроможними (з індексом податкоспроможності від 0,7 до 2,1); з індексом податкоспроможності від 0,5 до 0,7 – 5 територіальних громад (або 27,8%); і лише 3 із них (або 16,7%) мають індекс податкоспроможності менше 0,5. У другій категорії перебувають 33 територіальні громади, у яких розпочато розробку стратегій.

Лише 8 із них (або 24%) мають індекс податкоспроможності менше 0,5, натомість 16 із них (або 48%) мають високий індекс податкоспроможності – від 0,7 до 2,7. У третій категорії громад, які не мають стратегій і досі не розпочали їх розробку, 10 із 22 громад (або 45%) мають індекс податкоспроможності менше 0,5; лише 6 громад цієї категорії (або 27,2%) мають відносно високий індекс податкоспроможності (від 0,7 до 1,0).

Із наявної інформації взаємозв'язок між станом стратегічного планування у територіальних громадах, залежно від статусу їх адміністративного центру (село, селище або місто), не встановлено, оскільки з 17 сільських територіальних громад лише 3 громади (або 17,6%) не мають стратегій і не розпочали їх розробки. Водночас цей показник для 39 міських територіальних громад становить 28%. Також не встановлено залежності стану стратегічного планування і чисельності населення територіальної громади. Так, із 30 територіальних громад із чисельністю менше 15 тис. населення – 8 (або 26,6%) мають стратегії; натомість в 19 територіальних громадах із чисельністю понад 30 тис. мешканців лише 4 (або 21%) мають стратегії.

Однозначний позитивний вплив на стан стратегічного планування на місцевому рівні мали процеси добровільного об'єднання територіальних громад. Так, із 18 територіальних громад Львівської області, які станом на сьогодні мають стратегії розвитку, 16 розробили стратегії у статусі добровільно об'єднаних територіальних громад.

Позитивний вплив на стан стратегічного планування у громадах мають науково-дослідні інституції, громадські організації, аналітичні центри, регіональні та місцеві агенції регіонального розвитку, міжнародні та вітчизняні проекти з підтримки інституційної спроможності місцевого самоврядування, асоціації органів місцевого самоврядування. Так, Стратегія розвитку Львівської області на період 2021 – 2027 рр. розроблялася Львівською обласною державною адміністрацією за підтримки аналітичних центрів, громадських організацій, провідних науково-дослідних інститутів регіону, а також проекту U-LEAD with Europe. Своєю чергою, 18 стратегій розвитку територіальних громад були розроблені за сприяння таких інституцій:

1. Центр розвитку місцевого самоврядування у Львівській області, що фінансується в рамках проекту U-LEAD with Europe.

2. Проект “Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні” (ПУЛЬС), який реалізується Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування “Асоціація міст України” за підтримки USAID.

3. Комунальна установа “Інституту міста Дрогобича”.

4. Комунальна установа “Інститут міста” (м. Львів).

5. Агенція регіонального розвитку Львівської області.

6. Обласна асоціація місцевих рад “Ради Львівщини”.

7. Проект “Підтримка реформи місцевого самоврядування – впровадження партисипативної моделі стратегічного планування в громадах Північної, Центральної та Західної України”, що фінансувався в рамках

співпраці у сфері розвитку “Польська допомога” Міністерства закордонних справ Республіки Польща і реалізується Фондом розвитку місцевої демократії (Польща).

8. Громадські організації: “Європейський діалог”; “Аналітичний центр Експерт-група”; “Сила Карпат”; “Оберіг Гніздичева”.

9. Проєкт “Українська Адміністрація Майбутнього” Фондації менеджерських Ініціатив за фінансової підтримки Фонду міжнародної солідарності у рамках Програми підтримки демократії, реалізованої Міністерством закордонних справ Республіки Польща і Канади [13].

У рамках розробки стратегій територіальних громад Львівщини вищезгаданими інституціями з підтримки регіонального та місцевого розвитку надавалася методична, організаційна, експертно-аналітична та інформаційна підтримка. Необхідно зазначити, що задіяні до розробки місцевих стратегій інституції суттєво покращили якість стратегічного планування у відповідних територіальних громадах, збільшили рівень залучення мешканців громад до формування її пріоритетів розвитку. Водночас відповідні інституції, допомагаючи територіальним громадам у розробці їх стратегій, керувалися у роботі різними методологічними підходами, що спричинило низку проблем.

Однією з найпоширеніших є проблема синхронізації планових періодів у стратегіях розвитку територіальних громад Львівської області з державним плановим періодом, який зорієнтований на відповідний планувальний період Європейського Союзу (2021 – 2027 рр.). Так, лише 5 територіальних громад мають розроблені до 2027 р. стратегії. 12 територіальних громад мають стратегії, затверджені на період, менший термін дії державної та обласної стратегії; Трускавецька територіальна громада затвердила стратегію на період до 2028 р. Серед територіальних громад, які перебувають у процесі розробки стратегій, 23 задекларували розробку стратегій до 2027 р.; 4 – на період, що перевищує період дії ДСРР; 6 – на період дії, менший від державного. Відповідна ситуація свідчить про відсутність на рівні територіальних громад розуміння необхідності синхронізації державних та місцевих планувальних документів. Доцільно зазначити, що вихід стратегій територіальних громад за межі європейського планувального періоду ставить під загрозу можливість залучення ними коштів державного бюджету та коштів Євросоюзу для розвитку відповідних територій, а також порушує питання реалізації стратегій розвитку громад у залежність від політичних циклів.

Отож, за результатами аналізу стану стратегічного планування розвитку територіальних громад Львівської області виявлено такі проблеми, які згруповано за різними аспектами:

- відсутність затверджених стратегій територіальних громад;
- межі територіальних громад зазнали значних або суттєвих змін після затвердження відповідних стратегій;
- проблема синхронізації планових періодів у стратегіях розвитку територіальних громад із державним плановим періодом;

- недостатньо ґрунтовний соціально-економічний аналіз розвитку відповідних територій;
- відсутність висновків щодо виявлених тенденцій соціально-економічного розвитку за результатами соціально-економічного аналізу;
- відсутність описаних сценаріїв розвитку, демографічних та економічних прогнозів у стратегіях розвитку громад;
- низький рівень участі представників бізнесу та громадськості у формуванні стратегій розвитку територіальних громад;
- відсутність планів заходів із реалізації стратегій розвитку територіальних громад;
- слабкий логічний зв'язок між стратегічними завданнями стратегій розвитку територіальних громад та бюджетним плануванням [14].

Детальніша характеристика вищезгаданих проблем подана у табл. 2.

Таблиця 2

Проблеми стратегічного планування територіальних громад

Проблеми стратегічного планування територіальних громад	Територіальні громади, у яких виявлено зазначені проблеми
1	2
Відсутність стратегій розвитку територіальних громад	
Відсутність затверджених стратегій розвитку територіальних громад. Відсутність проєктів стратегій. Процес розробки стратегій не розпочато	Меденицька, Буська, Підкамінська, Поморянська, Глинянська, Добросинсько-Магерівська, Комарнівська, Куликівська, Оброшинська, Бісковичська, Новокалінівська, Ралівська, Самбірська, Старосамбірська, Турківська, Хирівська, Жидачівська, Журавненська, Лопатинська, Івано-Франківська, Новояворівська, Яворівська
Межі територіальних громад зазнали значних або суттєвих змін після затвердження відповідних стратегій	
Після проведення у 2020 р. місцевих виборів на новій територіальній основі межі територіальних громад, де затверджені стратегії, зазнали значних або суттєвих змін (за винятком Великолюбінської та Ходорівської територіальних громад)	Дрогобицька, Трускавецька, Заболотцівська, Давидівська, Зимноводівська, Кам'янка-Бузька, Львівська, Підберізька, Солонківська, Рудківська, Гніздичівська, Розвадівська, Славська, Великомоствівська, Мостиська, Судово-Вишнянська
Проблема синхронізації планових періодів у стратегіях розвитку територіальних громад із державним плановим періодом	
Лише 5 територіальних громад (Дрогобицька, Великолюбінська, Солонківська, Великомоствівська та Мостиська) розробили стратегії, які синхронізовані у часі з стратегіями розвитку регіону та держави. 23 територіальні громади задекларували розробку стратегій до 2027 р.	13 громад, де затверджені стратегії: Трускавецька, Заболотцівська, Давидівська, Зимноводівська, Кам'янка-Бузька, Львівська, Підберізька, Рудківська, Гніздичівська, Розвадівська, Славська, Судово-Вишнянська, Ходорівська,

Закінчення табл. 2

1	2
	а також 10 територіальних громад, де триває розробка: Новояричівська, Бібрська, Щирецька, Мурованська, Радехівська, Добротвірська, Миколаївська, Козівська, Тростянецька, Красненська
Недостатньо глибокий соціально-економічний аналіз розвитку відповідних територій	
Територіальні громади, які мають затверджені стратегії формують стратегічне бачення та стратегічні цілі розвитку на основі недостатньо ґрунтовного аналізу соціально-економічного розвитку відповідних територій	Більшість громад, де розроблені та затверджені стратегії
Відсутність висновків щодо виявлених тенденцій соціально-економічного розвитку за результатами соціально-економічного аналізу	
Соціально-економічний аналіз у стратегіях територіальних громад зазвичай не містить узагальнюючих висновків щодо виявлених тенденцій розвитку у відповідних галузях	Більшість громад, де розроблені та затверджені стратегії
Відсутність демографічних та економічних прогнозів у більшості стратегій розвитку громад	
З огляду на відсутність відповідних даних щодо демографічної ситуації, демографічний прогноз для територіальних громад не розробляється. Відсутність статистичних даних щодо розвитку економіки в розрізі адміністративно-територіальних одиниць базового рівня унеможлиблює формування обґрунтованих економічних прогнозів	Більшість громад, де розроблені та затверджені стратегії
Низький рівень участі представників бізнесу та громадськості у формуванні стратегій розвитку територіальних громад	
Розробка стратегій розвитку територіальних громад без участі ключових для місцевого розвитку представників бізнесу та громадськості ставить під сумнів адекватність обраних стратегічних пріоритетів розвитку громади, а також ускладнює процес реалізації стратегії	Більшість громад, де розроблені та затверджені стратегії
Відсутність планів заходів із реалізації стратегій розвитку територіальних громад	
Стратегії розвитку територіальних громад не містять відсілок до затверджених планів заходів із їх реалізації	Більшість громад, де розроблені та затверджені стратегії
Слабкий логічний зв'язок між стратегічними завданнями стратегій розвитку територіальних громад та бюджетним плануванням	
З огляду на відсутність планів заходів реалізації стратегій територіальних громад, місцеві бюджетні програми мають слабкий логічний зв'язок із стратегічними пріоритетами розвитку громад	Більшість громад, де розроблені та затверджені стратегії

Найвагомішою проблемою стратегічного планування, що пов'язана з адміністративно-територіальною реформою, є розширення територіальної громади після затвердження стратегії розвитку. Після проведення у 2020 р. місцевих виборів межі 18 територіальних громад, які мали затверджені стратегії, зросли з 211 населених пунктів до 402. Водночас межі 16 із них

знали суттєвих змін. Найбільш значними зміни кількості населених пунктів були (від 50% до 90%) для таких територіальних громад, як: Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Заболотцівська, Давидівська, Солонківська, Славська, Мостиська, Судовошишнянська. Це, своєю чергою, вимагає актуалізації уже розроблених стратегій відповідних громад із урахуванням інтересів новоприєднаних територій.

Водночас більшість стратегій розвитку територій були розроблені з урахуванням недосконалої законодавчої бази щодо стратегічного планування, а також не завжди відповідають європейським вимогам щодо стратегічного планування. Найбільшою проблемою імплементації стратегій розвитку територіальних громад є відсутність у більшості планів заходів із їх реалізації та слабкий логічний зв'язок із бюджетними програмами [15].

Більшість затверджених стратегій розміщені на офіційних вебсайтах відповідних органів місцевого самоврядування. Водночас доступ до таких стратегій на сайтах громад часто є ускладненим. Лише окремі стратегії містять, окрім текстової частини, посилання на заходи, що супроводжували розробку стратегій за участю громадськості та бізнесу [16].

Окрім того, у чинних стратегіях розвитку територіальних громад часто зазначається взаємоузгодженість із державною та регіональною стратегіями попереднього, а не чинного планового періоду [17].

Система стратегічного планування в Україні передбачає, що стратегії розвитку регіонів розробляються з урахуванням пріоритетів, що визначені Державною стратегією регіонального розвитку України. Стратегії територіальних громад, відповідно, повинні враховувати державну та регіональні стратегії. Водночас Стратегію розвитку Львівської області на період 2021 – 2027 рр., а також 18 наявних на сьогодні стратегій розроблено раніше, аніж ДСРР та інші державні планувальні документи.

Обов'язковим елементом формування стратегій розвитку територіальних громад є також урахування стратегій розвитку суміжних громад, громад, які належать до одного структурно-функціонального типу територій, а також стратегій суміжних транскордонних громад (у разі їх наявності). У ДСРР зазначається, що державна підтримка розвитку територій надаватиметься за типом територій, що потребують застосування особливих механізмів та інструментів державної підтримки. Водночас визначення функціонального типу території, через залучення ключових суб'єктів місцевого розвитку, є умовою надання фінансової підтримки із державного бюджету.

Аналіз засвідчив, що стратегії розвитку територіальних громад не визначають структурно-функціонального типу території, до якого вони належать, згідно із ДСРР, а також мало узгоджуються з пріоритетами державної регіональної політики на період до 2027 р. [18]. Така ситуація у перспективі обмежує можливість підсилення дії державної регіональної політики узгодженістю державних та регіональних стратегічних документів із місцевими. Аналіз відповідності Стратегії розвитку Львівської області на період 2021 – 2027 рр. (далі – Стратегія області) Державній стратегії

регіонального розвитку на 2021 – 2027 рр. засвідчує, що Стратегія області передбачає завдання в межах 14 з 17 оперативних цілей ДСРР. Зокрема, найбільше завдань Стратегії області відповідають: оперативним цілям ДСРР, що стосуються розвитку людського капіталу (13); інфраструктури (12); збереження навколишнього середовища та підтримки територій з особливими умовами розвитку (11). Жодного завдання в Стратегії області не передбачено в межах 3-х оперативних цілей ДСРР: “Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованої території АРК та м. Севастополя, ТОТ у Донецькій та Луганській областях в український простір”; “Побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування”; “Розбудова потенціалу суб’єктів державної регіональної політики” (табл. 3).

Таблиця 3

**Відповідність Стратегії розвитку Львівської області
на період 2021 – 2027 рр. Державній стратегії регіонального розвитку
на 2021 – 2027 рр.**

Д/О	Характеристика
1	2
Д	І. ФОРМУВАННЯ ЗГУРТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ В СОЦІАЛЬНОМУ, ГУМАНІТАРНОМУ, ЕКОНОМІЧНОМУ, ЕКОЛОГІЧНОМУ, БЕЗПЕКОВОМУ ТА ПРОСТОРОВОМУ ВИМІРАХ
Д	1.1. Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста)
О	1.2.1. Розвиток інфраструктури підтримки підприємництва, кластерів, індустріальних парків. 1.1.3. Підтримка креативних індустрій. 4.2.1. Зменшення обсягів утворених відходів, зокрема небезпечних. 4.2.2. Покращення системи сортування та утилізації усіх видів відходів. 4.3.1. Збереження цінних природних територій та розширення об’єктів природно-заповідного фонду. 1.1.2. Розвиток біоекономіки. 3.2.2. Реалізація великих інфраструктурних проєктів. 3.1.2. Покращення житлово-комунальної інфраструктури. 3.2.3. Поліпшення стану дорожньої мережі та транспортного сполучення населених пунктів з адміністративними центрами громади, субрегіону та регіону
Д	1.2. Збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)
О	4.1.1. Зменшення забруднення водних ресурсів скидами стічних вод. Ефективне та раціональне використання водних об’єктів. 4.1.3. Зменшення забруднення повітряного басейну та запобігання змінам клімату. 4.2.3. Виховання екологічно свідомого суспільства. 4.3.2. Відновлення лісів та підвищення їх багатофункціональної ролі. 1.3.1. Оптимізація паливно-енергетичного балансу області. 2.4.2. Техногенна безпека. 3.2.1. Розвиток транскордонної інфраструктури. Розбудова міжнародних пунктів пропуску. 3.3.1. Диверсифікація економіки сільських територій. 3.3.2. Виробництво безпечних продуктів харчування та кормів. 3.3.3. Стимулювання економічної активності мешканців громад. 3.3.4. Виробництво продукції з географічним зазначенням

Продовження табл. 3

1	2
Д	1.3. Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованої території АРК та м. Севастополя, ТОТ у Донецькій та Луганській областях в український простір
О	Не передбачені
Д	1.4. Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів
О	3.2.2. Реалізація великих інфраструктурних проектів. 3.1.2. Покращення житлово-комунальної інфраструктури. 3.2.3. Поліпшення стану дорожньої мережі та транспортного сполучення населених пунктів з адміністративними центрами громади, субрегіону та регіону. 3.2.4. Розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури громад. 1.3.2. Формування енергоефективного суспільства. 1.3.3. Діджиталізація виробництва, транспортування та споживання паливно-енергетичних ресурсів. 5.1.3. Розвиток інформаційної та організаційно-інноваційної інфраструктури. 5.2.3. Впровадження цифрових систем моніторингу туристичних даних. 2.2.2. Підвищення доступності публічних послуг для осіб з інвалідністю. 2.2.1. Модернізація системи соціального захисту. 3.1.1. Забезпечення якісними адміністративними послугами в ОТГ. 2.4.1. Безпека на вулицях, дорогах та у громадських місцях
Д	1.5. Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України
О	2.2.1. Модернізація системи соціального захисту (в частині соціальної підтримки учасників АТО (ООС), членів їх родин, членів родин загиблих; впровадження нових технологій та інноваційних моделей соціальної роботи; розвиток сучасних інструментів надання соціальних послуг, а також сприяння працевлаштування вразливих верств населення). 5.2.2. Забезпечення позиціонування та просування туристичних дестинацій і туристичних брендів Львівщини. 5.2.1. Підтримка та розвиток існуючих та потенційних туристичних продуктів і послуг
Д	1.6. Ефективне використання економічного потенціалу культурної спадщини для сталого розвитку громад
О	5.1.1. Збереження природничої та історико-культурної спадщини
Д	ІІ. ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНІВ
Д	2.1. Розвиток людського капіталу
О	1.2.4. Наближення системи підготовки кадрів відповідно до потреб регіональної економіки. 2.3.1. Підвищення якості та територіальної доступності освітніх послуг. 2.3.3. Підтримка освіти впродовж життя. 2.2.4. Захист прав дітей. 2.1.1. Розвиток системи громадського здоров'я. 2.1.2. Вдосконалення системи екстреної медичної допомоги. 2.1.3. Розвиток спеціалізованої стаціонарної допомоги. 2.1.4. Покращення стану здоров'я мешканців області. 2.1.5. Розвиток фізичної культури та професійного спорту серед населення. 5.1.2. Розбудова санаторно-курортної та спортивно-рекреаційної інфраструктури. 2.3.2. Молодіжна політика. 2.2.3. Підтримка громадських ініціатив у соціальній сфері. 2.4.3. Безбар'єрне середовище
Д	2.2. Сприяння розвитку підприємництва, підтримка інтернаціоналізації бізнесу у секторі малого та середнього підприємництва

Закінчення табл. 3

1	2
О	1.2.2. Сприяння розвитку малого та середнього бізнесу
Д	2.3. Підвищення інвестиційної привабливості територій, підтримка залучення інвестицій
О	1.2.3. Підвищення інвестиційної привабливості та міжнародна промоція регіону
Д	2.4. Сприяння впровадженню інновацій та зростанню технологічного рівня регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів
О	1.4.1. Розвиток інноваційної інфраструктури, сприяння утворенню інноваційних парків. 1.4.2. Підтримка прикладних досліджень, інноваційних стартапів та обдарованої молоді. 1.4.3. Сприяння трансферу передових технологій у виробничий та науково-освітній процес
Д	2.5. Сталий розвиток промисловості
О	1.1.1. Сприяння розвитку галузей промисловості з високою доданою вартістю. 1.1.2. Розвиток біоекономіки. 1.2.1. Розвиток інфраструктури підтримки підприємництва, кластерів, індустріальних парків
Д	ІІІ. РОЗБУДОВА ЕФЕКТИВНОГО БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ
Д	3.1. Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі
О	3.1.1. Забезпечення якісними адміністративними послугами в ОТГ (в частині розбудови мережі ЦНАПів та розширення спектру послуг, що надаються ними; впровадження електронних сервісів в управлінні та електронних інструментів відкритості влади та прозорості використання ресурсів громад)
Д	3.2. Формування горизонтальної та вертикальної координації державних секторальних політик та державної регіональної політики
О	3.1.3. Організація просторового планування територій (в частині (розроблення містобудівної документації та забезпечення її публічності)
Д	3.3. Побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування
О	Не передбачені
Д	3.4. Розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики
О	Не передбачені
Д	3.5. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидія домашньому насильству та дискримінації
О	2.2.5. Забезпечення гендерної рівності та профілактика негативних соціальних явищ
Д	3.6. Розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навичок для прийняття рішень, що базуються на об'єктивних даних та просторовому плануванні
О	3.1.1. Забезпечення якісними адміністративними послугами в ОТГ (у частині впровадження електронних сервісів в управлінні). 3.1.3. Організація просторового планування територій (в частині впровадження геоінформаційних систем містобудівного кадастру на обласному, районному, місцевому рівнях та забезпечення їх публічності)

Примітка: Д – стратегічні та оперативні цілі ДСРР,
О – завдання Стратегії області

Отож, як видно з аналізу, Стратегія розвитку Львівської області на період 2021 – 2027 рр. на 82,3% відповідає оперативним цілям ДСРР. За цього спостерігається дисбаланс завдань Стратегії області щодо їх розподілу

за стратегічними цілями ДСРР. Так, 55,5% завдань Стратегії області мають вплив на стратегічну ціль ДСРР “І. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах”. На стратегічну ціль ДСРР “ІІ. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів” припадає 38,8% завдань Стратегії області. Лише 5,5% завдань Стратегії області мають прямий або опосередкований вплив на досягнення Стратегічної цілі ДСРР “ІІІ. Розбудова ефективного багаторівневого врядування”. Так, 7 із 54 завдань Стратегії області мають вплив на більш аніж 1 оперативну ціль ДСРР.

Стратегії розвитку територіальних громад Львівської області відповідають ДСРР менше, ніж Стратегія області [19]. Аналіз відповідності 18 розроблених у Львівській області стратегій територіальних громад ДСРР наведено у табл. 4.

Таблиця 4

Відповідність чинних стратегій розвитку територіальних громад Львівської області Державній стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 рр.

Стратегічні цілі державної стратегії	Територіальні громади, які передбачили у своїх стратегіях розвитку завдання, що узгоджуються з ДСРР
1	2
І. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах	
1.1. Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерації, міста)	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька
1.2. Збереження навколишнього природного середовища та сталє використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Заболотцівська, Великолюбінська, Давидівська, Зимноводівська, Кам’янка-Бузька, Солонківська, Гніздичівська, Славська, Розвадівська, Великомоствівська, Мостиська, Судовишнянська, Рудківська
1.3. Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованої території АРК та м. Севастополя, ТОТ у Донецькій та Луганській областях в український простір	–
1.4. Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Заболотцівська, Великолюбінська, Давидівська, Зимноводівська, Кам’янка-Бузька, Солонківська, Гніздичівська, Славська, Розвадівська, Ходорівська, Великомоствівська, Мостиська, Судовишнянська, Рудківська
1.5. Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Заболотцівська, Великолюбінська, Давидівська, Зимноводівська
1.6. Ефективне використання економічного потенціалу культурної спадщини для сталого розвитку громад	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Давидівська, Рудківська

Закінчення табл. 4

1	2
II. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів	
2.1. Розвиток людського капіталу	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Заболотцівська, Великолюбінська, Давидівська, Зимноводівська, Кам'янка-Бузька, Солонківська, Гніздичівська, Славська, Розвадівська, Ходорівська, Великомоствівська, Мостиська, Судовишнянська, Рудківська
2.2. Сприяння розвитку підприємництва, підтримка інтернаціоналізації бізнесу у секторі малого та середнього підприємництва	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Заболотцівська, Давидівська, Зимноводівська, Кам'янка-Бузька, Солонківська, Гніздичівська, Славська, Розвадівська, Великомоствівська, Мостиська, Судовишнянська, Рудківська
2.3. Підвищення інвестиційної привабливості територій, підтримка залучення інвестицій	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Заболотцівська, Великолюбінська, Давидівська, Зимноводівська, Кам'янка-Бузька, Солонківська, Гніздичівська, Славська, Розвадівська, Мостиська, Судовишнянська
2.4. Сприяння впровадженню інновацій та зростанню технологічного рівня регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів	Львівська, Дрогобицька, Трускавецька, Кам'янка-Бузька
2.5. Сталий розвиток промисловості	Дрогобицька, Кам'янка-Бузька
III. Розбудова ефективного багаторівневого врядування	
3.1. Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі	Давидівська, Гніздичівська
3.2. Формування горизонтальної та вертикальної координації державних секторальних політик та державної регіональної політики	-
3.3. Побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування	Давидівська
3.4. Розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики	Дрогобицька, Давидівська
3.5. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидія домашньому насильству та дискримінації	-
3.6. Розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навиків для прийняття рішень, що базуються на об'єктивних даних та просторовому плануванні	Львівська, Дрогобицька, Великолюбінська, Давидівська

Із вищеподаного аналізу видно, що більшість стратегій територіальних громад Львівської області зорієнтовані на стратегічні цілі I – II ДСРР. Своєю чергою, оперативними цілями ДСРР, які на 100% відображені у стратегіях

всіх територіальних громад, є: “1.2. Збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)”;

“1.4. Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів”, а також “2.1. Розвиток людського капіталу” [20].

Часто невикористаними та недостатньо аргументованими є стратегічні та оперативні цілі розвитку територіальних громад із орієнтацією на розвиток туризму. Пріоритетні напрями розвитку територій, що узгоджуються з оперативною ціллю ДСРР “1.6. Ефективне використання економічного потенціалу культурної спадщини для сталого розвитку громад”, обґрунтовуються у 5 з 18 стратегій. В інших випадках соціально-економічний та SWOT-аналіз, наведені у стратегіях, не дають достатніх підстав залучати туристичну сферу у пріоритети розвитку відповідних громад [21]. Певною мірою така ситуація пояснюється бажанням територіальних громад відповідати Стратегії розвитку Львівської області, яка в чинному та попередньому планових періодах передбачала стратегічну ціль “Туристична привабливість”.

Водночас недостатня увага у стратегіях розвитку територіальних громад Львівської області приділяється таким напрямкам, як: “2.5. Сталий розвиток промисловості”; “3.5. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидія домашньому насильству та дискримінації”; “3.1. Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі”; “3.6. Розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навиків для прийняття рішень, що базуються на об’єктивних даних та просторовому плануванні” [22].

Також недостатня увага у стратегіях територіальних громад Львівської області приділяється питанням соціально-економічної інтеграції внутрішньо переміщених осіб, осіб із інвалідністю та ветеранів АТО (ООС). Відносно узгоджуються з оперативною ціллю ДСРР “1.5. Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України” положення лише 5 стратегій територіальних громад [23].

Аспекти необхідності згуртування новоприєднаних територій задля безконфліктного досягнення спільних цілей громади; формування спільних соціокультурних просторів та цінностей для усіх мешканців громади практично не враховуються у проаналізованих стратегіях. При цьому практично не згадується дезінтегрованість (відсутність або низький рівень комунікації між мешканцями населених пунктів територіальної громади та місцевою владою) як недолік у межах SWOT-аналізів за винятком Зимноводівської територіальної громади. Водночас більшість недоліків та загроз, пов’язаних із низьким рівнем довіри населення територіальної громади до місцевих органів влади, процесів оптимізації публічних послуг, що згадуються у стратегіях територіальних громад, не мають пояснення їх причин та відповідних інструментів протидії [24].

Висновки і перспективи подальших розвідок. 1. Стратегічне планування у територіальних громадах є вимогою часу, зумовленою процесами децентралізації публічної влади. Стратегії регіону та територіальних громад Львівської області на плановий період 2021 – 2027 рр. були розроблені в 2018 – 2020 рр. і здебільшого є взаємоузгодженими із Державною стратегією регіонального розвитку.

2. У регіональній та місцевих стратегіях виявлено дисбаланс завдань за стратегічними цілями. Орієнтація на “інфраструктурну складову” та відсутність розуміння необхідності вжиття першочергових заходів щодо підвищення рівня згуртованості територіальної громади навколо спільних цінностей та пріоритетів є поширеним недоліком стратегій розвитку територіальних громад.

3. Більшість стратегій розвитку територіальних громад пропонують типові рішення проблем, що не завжди відповідають специфіці місцевого демографічного, економічного та культурного розвитку, а також проблемам відповідних територій.

4. Аналіз стану стратегічного планування на прикладі Львівської області підтвердив гіпотезу про кращі можливості для стратегічного планування у тих громад, що пройшли процедуру добровільного об’єднання. Також стратегії розвитку з більшою ймовірністю наявні або розробляються у більш фінансово спроможних територіальних громад. Поодинокі випадки наявності стратегій розвитку у територіальних громад із індексом податкоспроможності менше 0,5 пояснюються швидше фінансовою, методологічною та організаційною підтримкою з боку інституцій сприяння регіонального та місцевого розвитку, які в період формування об’єднаних територіальних громад активно сприяли їм у формуванні власних стратегій. Водночас станом на сьогодні потенціалу підтримки інституцій регіонального розвитку для формування усіма територіальними громадами стратегій розвитку в Україні є недостатньо. Це, своєю чергою, зумовлює необхідність підтримки процесів стратегічного планування у територіальних громадах на рівні регіонів.

5. При розробці стратегій розвитку територіальних громад потрібно дотримуватися уніфікованої державної методології. З метою збільшення ефективності реалізації стратегій розвитку територіальних громад необхідно формувати фінансово обґрунтовані плани заходів із їх реалізації, а також впроваджувати у практику моніторинг реалізації стратегій розвитку та посилювати їх логічний зв’язок із бюджетними програмами. Для вирішення більшості проблем стратегічного планування у територіальних громадах важливо забезпечити постійну методологічну, організаційну та комунікаційну підтримку з боку державної та регіональної влади.

Перспективи подальших досліджень полягають у дослідженні стану імплементації регіональних та місцевих стратегій розвитку, а також у формуванні практичних рекомендацій представникам органів місцевого самоврядування щодо підвищення ефективності стратегічного управління розвитком територій.

Список використаної літератури

1. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n189> (дата звернення: 21.04.2021).
2. Куйбіда В. С., Юзефович В. В. Планування розвитку територій на регіональному рівні : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 703 с. (Серія “Бібліотека магістра”).
3. Куйбіда В., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / за заг. ред. Р. Ткачука. Київ : Леста, 2010. 224 с.
4. Кузьмин В. М. Стратегічне управління соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. к. е. н. за спеціальністю 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка”. Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2009. 20 с.
5. Вакуленко В. М. Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. к. держ. упр. за спец. 25.00.04: місцеве самоврядування. Київ : Українська Академія державного управління при Президентові України, 2003. 20 с.
6. Прокопенко О. Ю. Стратегічне планування місцевого економічного розвитку на рівні сільських громад : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. к. держ. упр. за спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Полтава : Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, 2007. 20 с.
7. Куйбіда В. С., Удовиченко В. В. Сучасні тенденції просторового розвитку країн Європи : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 703 с. (Серія “Бібліотека магістра”).
8. Управління розвитком об’єднаних територіальних громад на засадах громадської участі : навч. посіб. / [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук]. Київ : [б. в.], 2017. 129 с.
9. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення : монографія / наук. ред. С. Л. Шульц ; ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України”. Львів : [б. в.], 2018. 205 с. (Серія “Проблеми регіонального розвитку”).
10. Давимука С. А., Куйбіда В. С., Федулова Л. І. Тенденції розвитку нової регіональної політики ЄС // Регіональна економіка. 2019. №1(91). С. 76—87.
11. Механізми нової регіональної політики: досвід ЄС та уроки для України : монографія / Куйбіда В. С. [та ін.]. ; за ред. В. С. Куйбіди, Л. І. Федулової, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2020. С. 471

12. Індекс податкоспроможності місцевих бюджетів у 2020 році. URL : https://loda.gov.ua/upload/users_files/20/upload/indeksY%20spromozhnosti.xls (дата звернення: 11.03.2021).

13. Стратегічні документи Львівської області. URL : https://loda.gov.ua/programy_ta_strategii (дата звернення : 21.05.2021).

14. Там само.

15. Там само.

16. Там само.

17. Там само.

18. Там само.

19. Там само.

20. Там само.

21. Там само.

22. Там само.

23. Там само.

24. Там само.

Статтю подано: 19.05.2021

Статтю схвалено: 24.06.2021

Tabakera Vadym Oleksandrovych

*Ph.D Student of the Department of Public Administration,
Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0003-1434-9118
e-mail: votabakera@gmail.com*

**STATE OF STRATEGIC PLANNING OF REGIONAL
AND LOCAL DEVELOPMENT IN THE LVIV REGION**

Problem setting. Local governments in Ukraine have been given more powers and financial resources to ensure balanced local development in the context of decentralization. Due to the decentralization of public power, strategic planning at the level of territorial communities has acquired a qualitatively new meaning. On the one hand, this was facilitated by the establishment of direct inter-budgetary relations of local self-government bodies of the basic level with the state budget. On the other hand, the stimulating factor that necessitated the introduction of the principles of strategic planning in territorial communities was the change of approaches to the implementation of state regional policy. At the same time, today there are no relevant studies of the state of strategic planning at the local level and the ability of local governments to ensure the formation of quality strategies for the development of territorial communities.

Recent research and publications analysis. The studies of the strategic planning of regional and local development have been performed by V. Kuybida, V. Vakulenko, O. Berdanova, V. Yuzefovych, A. Tkachuk, T. Zabukovets-

Kovachych, V. Kuzmyn, O. Prokopenko, V. Udovychenko, N. Hrynychuk, V. Koltun, S. Shults, S. Davymuk, L. Fedulova and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In spite of the researcher's interest in the selected range of problems, the issue of the quality of strategic planning and the effectiveness of the implementation of local development strategies remains understudied.

Paper main body. As a result of the administrative-territorial reform, 73 territorial communities were created in the territory of Lviv region. Today development strategies are available in 18 of them. Another 33 territorial communities are in the process of developing strategies. 22 territorial communities have not started developing strategies yet.

There are certain patterns regarding the state of strategic planning in communities. It depends on their financial capacity. This is verified by the analysis of three groups of territorial communities. According to the available information, the relationship between the state of strategic planning in territorial communities, depending on the status of their administrative center (village, town or city) is not established.

The processes of voluntary unification of territorial communities had a clear positive impact on the state of strategic planning at the local level. Thus, out of 18 territorial communities of Lviv region, which currently have development strategies, 16 have developed strategies in the status of voluntarily united territorial communities.

Research institutions, public organizations, think tanks, local regional development agencies, international and domestic projects to support the institutional capacity of local self-government, associations of local self-government bodies have a positive impact on the state of strategic planning in communities.

The problem of synchronization of planning periods in the development strategies of territorial communities of Lviv region with the state planning period, which is focused on the relevant planning period of the European Union – 2021 – 2027, is one of the most common. Thus, only 5 territorial communities have strategies developed by 2027.

Thus, the results of the analysis of the state of strategic planning for the development of territorial communities of Lviv region revealed the following problems, which are grouped by different aspects:

- lack of approved strategies of territorial communities;
- the boundaries of territorial communities have been changed after the approval of relevant strategies;
- the problem of synchronization of planning periods in development strategies of territorial communities with the state planning period;
- insufficiently deep socio-economic analysis of the development of the respective territories;
- lack of conclusions on the identified trends of socio-economic development based on the results of socio-economic analysis;

- lack of described development scenarios, demographic and economic forecasts in most community development strategies;
- low level of participation of business and public representatives in the formation of the strategy of development of the territorial community;
- Lack of Action Plans for the implementation of strategies for the development of territorial communities;
- weak logical connection between the strategic objectives of the Strategies for the Development of Territorial Communities and budget planning.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Strategic planning in territorial communities is one of the conditions for a successful of decentralization reform. The strategies of the region and territorial communities of Lviv region for the planning period 2021 – 2027 were developed in 2018 – 2020 and are mostly in line with the State Strategy for Regional Development.

At the same time, regional and local strategies reveal an imbalance of tasks according to strategic goals. The problem is the focus on the “infrastructure component” and the lack of understanding of the need to take priority measures to increase the level of cohesion of the territorial community around common values and priorities.

Most territorial community development strategies offer typical solutions to problems that do not always correspond to the specifics of local demographic, economic and cultural development, as well as the problems of the respective territories.

Quality strategies for the development of territorial communities require a unified methodology approved by the Government. In order to increase the effectiveness of the implementation of strategies for the development of territorial communities, it is necessary to form action plans and implement monitoring. To solve the problems of strategic planning in territorial communities, it is important to provide constant support from state and regional authorities.

Key words: strategic planning; territorial community strategy; State strategy of regional development; Development strategy of Lviv region; decentralization.

References

1. *Derzhavna stratehiya rehional'noho rozvytku na 2021 – 2027 roky.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n189> [in Ukrainian].
2. Kuybida, V. S., Yuzefovych, V. V. (2012). *Planuvannya rozvytku terytoriy na rehionalnomu rivni.* Kyiv: NAPA. 703 p. [in Ukrainian].
3. Kuybida, V., Tkachuk, A., Zabukovets-Kovachych, T. & Tkachuk, R. (Ed.). (2010). *Rehionalna polityka: pravove rehulyuvannya. Svitovyy ta ukrayinsky dosvid.* Kyiv: Lesta. 224 p. [in Ukrainian].
4. Kuzmyn, V. M. (2009). *Stratehichne upravlinnya sotsialno-ekonomichnym rozvytkom administratyvno-terytorialnykh odynyts.* (Extended abstract of candidate's thesis). Lviv: Instytut rehionalnykh doslidzhen NAN Ukrainy, 2009. 20 p. [in Ukrainian].

5. Vakulenko, V. M. (2003). *Stratehichne planuvannya ekonomichnoho rozvytku velykoho mista yak instrument pidvyshchennya efektyvnosti yoho upravlinnya*. (Extended abstract of candidate's thesis). Kyiv: Ukrayinska Akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny [in Ukrainian].

6. Prokopenko, O. Yu. (2007). *Stratehichne planuvannya mistsevoho ekonomichnoho rozvytku na rivni silskykh hromad*. (Candidate's thesis). Poltava: Poltavskyy natsionalnyy tekhnichnyy universytet imeni Yuriya Kondratyuka. 20 p. [in Ukrainian].

7. Kuybida, V. S., Udovychenko, V. V. (2012). *Suchasni tendentsiyi prostorovoho rozvytku krayin Yevropy*. Kyiv: NAPA. 703 p. [in Ukrainian].

8. Berdanova, O. V., Vakulenko, V. M., Hrynychuk, N. M., Koltun, V. S., Kuybida, V. S., Tkachuk, A. F. (2017). *Upravlinnya rozvytkom obyednanykh terytorialnykh hromad na zasadakh hromads'koyi uchasti*. Kyiv. 129 p. [in Ukrainian].

9. *Mekhanizmy realizatsiyi rehionalnoyi polityky: otsinka efektyvnosti ta napryamy udoskonalennya*. L'viv: DU "Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrayiny". 205 p. [in Ukrainian].

10. Davymuka, S. A., Kuybida, V. S., Fedulova, L. I. (2019). Tendentsiyi rozvytku novoyi rehionalnoyi polityky YES. *Rehionalna ekonomika*, № 1(91), pp. 76-87 [in Ukrainian].

11. *Mekhanizmy novoyi rehionalnoyi polityky: dosvid YES ta uroky dlya Ukrayiny*. Kyiv: NAPA, 2020. 471 p. [in Ukrainian].

12. *Indeksy podatkospromozhnosti mistsevykh byudzhativ u 2020 rotsi*. (2021). URL : https://loda.gov.ua/upload/users_files/20/upload/indeksY%20spromozhno sti.xls [in Ukrainian].

13. *Stratehiya rozvytku Lvivskoyi oblasti na period 2021 – 2027 rokov*. (2021). URL: https://loda.gov.ua/upload/users_files/22/upload/948_Strategija.pdf [in Ukrainian].

14. Ibid.

15. Ibid.

16. Ibid.

17. Ibid.

18. Ibid.

19. Ibid.

20. Ibid.

21. Ibid.

22. Ibid.

23. Ibid.

24. Ibid.

Paper submitted: 19.05.2021

Paper accepted: 24.06.2021

Цитування: Табакера В. О. Стан стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку у Львівській області // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України

В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239241>).

Citation: Tabakera, V. O. (2021). Stan stratehichnoho planuvannia rehionalnoho ta mistsevoho rozvytku u Lvivskii oblasti. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239241>).

УДК 336.71

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239244

Федець Андрій Володимирович

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
ORCID: 0000-0003-1769-6967
e-mail: avflviv@gmail.com*

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ НАДАННЯ ПОСЛУГ З ІНКАСАЦІЇ КОШТІВ ТА ПЕРЕВЕЗЕНЬ ВАЛЮТНИХ ЦІННОСТЕЙ

Розглянуто основні аспекти здійснення операцій з інкасації коштів та перевезення валютних цінностей в Україні та закордоном, а також проведено їх порівняльний аналіз. Виокремлено проблеми, які заважають інкасаційним компаніям ефективно працювати у сфері надання послуг із інкасації коштів та перевезень валютних цінностей. Обґрунтовано необхідність удосконалення механізмів державного регулювання ринку з надання послуг із інкасації коштів та перевезень валютних цінностей в Україні, зокрема з урахуванням інноваційного закордонного досвіду.

Ключові слова: державний регулятор; центральні банки; готівка; ліцензована діяльність; закордонний досвід; підрозділи з інкасації коштів та перевезення валютних цінностей; вогнепальна зброя; СІТ-компанії (Cash-in-Tranzit).

Постановка проблеми. Важливим завданням сучасної науки публічного управління та адміністрування є подальше вдосконалення технологій управління, зокрема прийняття управлінських рішень у банківській діяльності та підвищення їх ефективності й результативності.

Україна впевнено обрала шлях європейської інтеграції, що потребує активної трансформації української моделі управління до рівня європейської моделі публічного управління та адміністрування.

З огляду на це, виникає необхідність у ґрунтовному аналізі моделі управління, властивої країнам Європейського Союзу (далі – ЄС) та пристосуванні до неї національної моделі публічного управління та адміністрування.

Гармонізація законодавства України із законодавством ЄС у банківській сфері, сфері міждержавних перевезень цінностей транспортом та у інших напрямках є одним із ключових пріоритетів Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Двостороння угода про асоціацію є основою для відносин між Україною і ЄС та дорожньою картою для реформ в Україні, вона передбачає

внесення змін до чинних нормативно-правових актів та розроблення нових із метою наближення законодавства України до права ЄС, відповідно до зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1].

Відповідно, науковий інтерес полягає не тільки у вивченні та аналізі банківського законодавства певних країн, але й у питанні адаптації національного законодавства до директив ЄС.

Актуальність удосконалення механізму державного регулювання ринку з надання послуг із інкасації коштів та перевезень валютних цінностей у банківській системі України є незаперечною, здійснення якого має передбачати обов'язкове встановлення реальних вимог та міри відповідальності керівників як окремих фінансових інституцій, так і регуляторних органів.

Вивчення досвіду економічно розвинутих країн, діючих у них механізмів державного регулювання ринку надання послуг із інкасації коштів та перевезення цінностей є вкрай важливим для вирішення викликів, актуальних на сьогодні для банківської системи України.

Низка невирішених проблем, що накопичились на національному ринку надання послуг із інкасації коштів, пов'язаних здебільшого з відсутністю або недосконалістю чинного законодавства, зокрема його ефективної регуляторної функції, потребують ґрунтовного аналізу та вивчення інноваційного закордонного досвіду організації інкасації, його виваженого та вибіркового застосування на українському ринку інкасації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Організація діяльності центральних банків країн світу, їх правове становище, основні функції, порівняльні аспекти, регуляторна діяльність у сфері організації готівкового обігу та інкасації готівки досліджувались у працях Л. Воронової, Д. Гетманцева, В. Кротюка, С. Єгоричева, М. Старинського, П. Мельника, С. Лаптева, І. Заверухи.

Правові проблеми легалізації обігу вогнепальної зброї в Україні вивчали: А. Колосок, П. Мітрухов, П. Фріс, С. Шуміленко та інші. Вивченню правових проблем незаконного поводження зі зброєю присвячені роботи В. Бараняка, В. Меживого, М. Пінчука, Т. Приходько, В. Рибачука, В. Тихого та інших. Однак у зазначених працях не відображаються особливості використання вогнепальної зброї в підрозділах інкасації.

Вітчизняними та закордонними науковцями не приділялася належна увага вивченню та аналізу функціонування існуючої моделі готівкового обігу в Україні, її перевагам, ризикам та недолікам, а також увага щодо ефективного функціонування ринку інкасації коштів та перевезення валютних цінностей у банківській системі України.

Незважаючи на значну кількість наукових публікацій, питання ефективності виконання регуляторних функцій центральними банками та іншими органами публічної влади в банківській системі як складової розвитку системи публічного управління залишається малодослідженим.

Враховуючи вагомість проблеми, існує потреба комплексних досліджень, які стосуються трансформаційних змін, що відбуваються на сьогодні в Національному банку України, встановлення законодавчих засад організації посиленого державного та громадського контролю за його діяльністю.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Метою статті є аналіз інноваційного закордонного досвіду державного регулювання ринку інкасації коштів та перевезення валютних цінностей у банківській системі України (далі – інкасація коштів) та обґрунтування необхідності його імплементації в Україні.

Важливою проблемою в інкасаційній діяльності залишається також відсутність законодавчого регулювання обігу зброї, зокрема, як зазначає науковець П. Фріс, в Україні відсутній закон про зброю, наявні лише нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України, що значно ускладнює регулювання цієї сфери державою [2].

Підрозділи інкасації готівки банківських установ та СІТ-компаній в Україні, окрім Національного банку України та Ощадбанку, не володіють власною нарізною вогнепальною зброєю та облаштованими, відповідно до вимог законодавства, збройовими кімнатами для зберігання зброї та боєприпасів, тому для зменшення ризиків втрати цінностей бригади інкасаторів на маршрутах супроводжують не менше двох працівників охоронних приватних структур, які отримали ліцензії на право володіння вогнепальною зброєю, що, своєю чергою, приблизно на 30% збільшує вартість перевезень цінностей.

Проте на практиці, з метою уникнення збільшення додаткових витрат на інкасацію та користуючись пробілами у чинному законодавстві, інкасаційні компанії намагаються приймати у свій штат працівників, що вже мають у володінні власну вогнепальну зброю, яка видана їм для самозахисту, але аж ніяк не для ведення професійної діяльності. Застосування такої зброї на маршруті у разі нападу може призвести до важких юридичних наслідків для самого власника зброї та інкасаторської компанії.

Відповідно, ще додатковою метою статті є аналіз та вивчення закордонного досвіду легалізації вогнепальної зброї, випадків її використання при інкасації готівки, оцінка наслідків такого запровадження на території України.

Виклад основного матеріалу. Інкасація коштів та перевезення валютних цінностей – це складова частина діючої системи готівкового грошового обігу банківської системи України, яка полягає у збиранні, доставці та переміщенні в установленому порядку транспортними засобами готівкових грошових коштів від підприємств, установ, організацій різних форм власності до банківських установ та у зворотньому напрямку [3].

Іншими словами, інкасація коштів – сукупність процесів обробки готівки (зокрема із застосуванням автоматичних пристроїв), яка здійснюється ліцензованою юридичною особою (банки, СІТ-компанії), що

враховує збір/доставку готівки клієнтів, перевезення готівки, перерахунок та зарахування сум на банківські рахунки підприємств та організацій.

Ринок інкасації коштів та перевезення валютних цінностей (далі – ринок інкасації) є одним із найбільш закритих сегментів банківської системи будь-якої країни загалом. Це стосується як інформаційної складової цього ринку, так і його відкритості до появи на ньому нових учасників, що пояснюється специфікою надання інкасаторських послуг, які потребують найвищої міри конфіденційності та безпеки, з метою збереження життя та здоров'я працівників підрозділів інкасації.

Насправді ризики, пов'язані з транспортуванням великих обсягів готівки, є значними. Фактично у кожній країні ведеться детальна статистика щодо нападів на бригади інкасаторів, але вона звичайно не є загальнодоступною.

Дослідження та аналіз закордонного досвіду в сфері надання послуг із інкасації готівки необхідно проводити для того, щоб з'ясувати, чи покращуються комунікації, управлінський контроль, навчання інкасаторів, як працюють технології відстеження або використання технології IBNS (інтелектуальні системи нейтралізації банкнот, які зафарбовують та знищують викрадену готівку), чи зможуть сучасні технології запобігти пограбуванню та трагічним випадкам [4].

Найпопулярнішим способом оплати за послуги та товари за останні кілька років, відповідно до опитувань, що щорічно проводяться Швейцарським центральним банком, є готівка [5].

Важливим фактором є те, що навіть в умовах поширення пандемії коронавірусу COVID-19 попит на готівкові гроші та готівковий грошовий обіг значно зросли.

Особливою цінністю готівки є те, що вона є зобов'язаннями Центрального банку будь-якої країни, що за своєю суттю є дуже надійно, тоді як безготівкові кошти платежу – це зобов'язання кредитних організацій та інших емітентів.

Для мінімізації ризиків, пов'язаних із забезпеченням потреб національної економіки в готівці та рекордними темпами зростання готівки в обігу, незважаючи на збільшення, загалом, кількості безготівкових платежів під час поширення світової пандемії COVID-19, вирішення проблем ефективного державного регулювання ринку надання послуг з інкасації коштів набувають для України рівня забезпечення національної безпеки країни.

Готівково-грошовий обіг в Україні у 2020 р. характеризувався збільшенням готівки в обігу на 133,4 млрд грн, або на 31,4% (за 2019 р. збільшення готівки в обігу відбулося на 24,9 млрд грн, або на 6,2%) [6].

Інкасація коштів здійснюється в Україні підрозділами інкасації банківських установ та юридичних осіб (інкасаційними СІТ-компаніями), відповідно до вимог нормативно-правових актів Національного банку України.

Функція Національного банку України з організації готівково-грошового обігу передбачає організацію роботи власних грошових сховищ, випуск готівки в обіг та її вилучення з обігу, оброблення та перерахування готівки, перевезення валютних цінностей, підкріплення готівкою банків, їх філій та відділень, приймання готівки від них тощо. Водночас порушення налагодженої системи готівкового обігу в країні може призвести до повної дестабілізації економіки.

Національний банк України як особливий орган державного управління, провідна державна банківська установа, згідно з п. 17 ст. 7 Закону України “Про Національний банк України”, організовує та здійснює інкасацію коштів та перевезення валютних цінностей, видає банківським установам та юридичним особам ліцензії на надання банкам послуг з інкасації, зупиняє, поновлює, відкликає їх та здійснює державний контроль за дотриманням ними правил і порядку проведення операцій з інкасації коштів [7].

Національний банк України здійснює регуляторну діяльність відповідно до вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [8].

Нещодавно Національний банк України дозволив займатись інкасацією коштів не тільки банкам, але й небанківським установам (інкасаторським СІТ-компаніям). Таким чином, державний регулятор намагався використовувати досвід Євросоюзу та інших країн, у яких для надання таких послуг використовуються приватні інкасаційні Cash-in-Transit компанії (СІТ). Відтоді Національний банк України видав вже 11 таких ліцензій, зокрема надав дозвіл деяким із них займатись не тільки інкасацією коштів, а й обробленням та зберіганням готівки, тобто виконувати функції готівкових касових центрів.

Для виконання таких функцій СІТ-компанії повинні мати навчений персонал, сертифікований касовий центр, панцерований автотранспорт, вогнепальну зброю або охоронників, які мають право надавати послуги з охорони майна та фізичних осіб, технічні засоби захисту цінностей та страхування ризиків [9].

Відповідно, на сьогодні, інкасація коштів – це досить дорога послуга, насамперед для невеликих банків, тому банківські установи намагаються мінімізувати свої витрати. Проте практика роботи таких компаній не завжди позитивна, ніхто не застрахований від ризиків втрати цінностей через низку факторів, що властиві таким компаніям, зокрема ризики, які виникають при банкрутстві або ліквідації інкасаторських компаній.

До розпаду колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) надання інкасаторських послуг в Україні було монополією держави та здійснювалось республіканським управлінням інкасації, що належало до складу Всесоюзного госпрозрахункового об’єднання інкасації при Держбанку СРСР.

Після здобуття незалежності в Україні, як і у більшості республік, що утворились на території колишнього ССРСР, на ринку надання послуг із

інкасації діяли великі інкасаційні організації, створені на базі колишніх республіканських управлінь інкасації.

З активним розвитком банківських систем країн, почали створюватись комерційні підрозділи інкасації, які використовувались комерційними банками для забезпечення внутрішньобанківських перевезень готівки та для надання послуг іншим банкам та підприємствам.

Аналіз діяльності суб'єктів із надання інкасаторських послуг у сучасних пострадянських республіках відображає таке:

1) інкасація та перевезення валютних цінностей належить до переліку банківських операцій у більшості пострадянських країн, відповідно діяльність інкасаційних компаній регулюється нормативно-правовими актами центральних банків цих країн;

2) інкасаторські компанії надають стандартні послуги з інкасації готівкових коштів від підприємств та організацій різної форми власності до банків, перевезення цінностей від центральних банків до банківських установ та у зворотньому напрямку, міжміські перевезення цінностей, обслуговування банкоматів, пунктів обміну валют, різноманітних програмно-технічних комплексів самообслуговування;

3) при центральних банках республік залишились та успішно функціонують інкасаційні підрозділи, які, окрім проведення внутрішньосистемних банківських перевезень цінностей, забезпечують стабільну присутність держави на ринку надання послуг із інкасації коштів та перевезень валютних цінностей.

У низці пострадянських країн, в Україні, зокрема, питання діяльності інкасаційних компаній на ринку інкасації коштів та перевезення валютних цінностей законодавчо належно не врегульовано, для забезпечення повною мірою прав, обов'язків, безпеки та відповідальності усіх учасників цієї сфери надання послуг.

Інкасація коштів ніколи не була особливо прибутковою діяльністю; для підрозділів інкасації будь-якої країни, поряд із витратами на персонал та транспортні витрати, дуже витратною статтею кошторису є забезпечення належної безпеки перевезень готівки.

З огляду на це, існує невідкладна необхідність у прийнятті законів про інкасацію коштів та перевезення валютних цінностей та про вогнепальну зброю, які б визначили основні засади, принципи, форми здійснення діяльності в галузі надання інкасаторських послуг, встановили однакові умови, права, обов'язки та відповідальність усіх учасників інкасаційного ринку, з метою підвищення їх надійності, безпеки та ефективності діяльності.

Так, для порівняння, при центральному банку Вірменії, створено державну інкасаційну компанію, яка має свої відокремлені територіальні підрозділи, які надають послуги з інкасації коштів та перевезення цінностей банківським установам та підприємствам всієї країни. Інкасаційна діяльність у Вірменії регулюється Законом республіки Вірменії "Про інкасацію",

прийнятим ще у 2004 р., та здійснюється на підставі ліцензії, виданої Центральним банком Вірменії відповідно до Закону “Про ліцензування” [10].

У білоруському законодавстві, на відміну від українського, розрізняють поняття інкасації коштів та перевезення цінностей. Це два різні види діяльності, на здійснення кожного з них потрібно отримання окремого дозволу-ліцензії. Видавати такі ліцензії уповноважений Національний банк Республіки Білорусь.

Національний банк Республіки Білорусь безпосередньо сам виконує функції з організації інкасації та перевезення грошових коштів та інших цінностей у державі. На сьогодні правом проведення інкасації коштів та перевезення цінностей наділені, окрім самого Національного банку Республіки Білорусь, ще 4 інші банки. Ще 15 банків мають тільки право на проведення перевезення цінностей. Такі перевезення здебільшого є внутрішньосистемними та не надаються як послуги іншим банкам та організаціям.

Загалом, Національний банк Республіки Білорусь, ВАТ, “АСБ Беларусбанк” та ВАТ “Белагропромбанк” займають приблизно 30% ринку з надання послуг з інкасації та перевезення цінностей [11].

Національний банк Республіки Білорусь у грудні 2020 р. затвердив нову інструкцію з організації та здійснення інкасації та перевезення цінностей, якою встановлюються вимоги до процесу організації та здійснення інкасації готівкових коштів між банками і небанківськими кредитно-фінансовими організаціями а також дотримання вимог законодавства щодо використання зброї та боєприпасів підрозділами інкасації [12].

У країнах ЄС послуги з інкасації та перевезення валютних цінностей надаються державними та приватними підприємствами. У багатьох країнах ЄС відсутнє юридичне визначення поняття інкасації. Здебільшого інкасація підпадає під загальне законодавство про основи безпеки, окрім Австрії та Німеччини, які регулюють таку діяльність через професійні організації, страхові та колективні договори.

Такі країни, як Бельгія, Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди, мають окреме визначення поняття інкасації у своєму законодавстві. Загалом, інкасацією коштів вважається “професійна діяльність від імені третьої особи, по відношенню до перевезення товарів високої вартості”. У більшості країн ЄС для ведення інкасаційного бізнесу потрібна спеціальна ліцензія.

В Євросоюзі застосовується практика ліцензування юридичних осіб, що діють на ринку інкасаційних послуг, із обов’язковою підконтрольністю їх діяльності державним органам або центральним банкам країн.

Найбільш жорсткі вимоги до організації та проведення інкасації висуваються у Німеччині, де необхідна ліцензія, заснована на торговому законодавстві, Промисловому кодексі та Законі “Про кредитні системи Німеччини”. У Німеччині недотримання професійних стандартів чи існуючих нормативних актів здебільшого призводить до значного збільшення страхового збору при проведенні операцій з інкасації.

У деяких країнах ЄС компаніям, що здійснюють інкасаторську діяльність потрібно придбати певний тип ліцензії. Існують три типи ліцензування на основі комерційного і корпоративного законодавства, транспортного законодавства та законодавства про безпеку.

Ліцензії видаються органами ліцензування, здебільшого міністерством юстиції, міністерством внутрішніх справ або поліцейськими органами влади на термін від 3 до 5 років. Державний контроль за інкасаційними організаціями з боку державних органів дуже жорсткий, насамперед у Німеччині, недотримання ліцензійних вимог може спричинити численні санкції, включно з відкликанням ліцензії.

В усіх країнах ЄС діє встановлена регулятором обов'язкова вимога щодо перевезення валютних цінностей тільки з використанням панцерованих автомобілів.

Існує певна кількість нормативно-правових актів, що вимагають неухильного їх дотримання від організацій, які надають послуги з перевезення цінностей, із мінімальними вимогами до інкасаторів, панцерованого автотранспорту, зброї, засобів захисту, максимальної суми готівки, що перевозиться, страхування вантажу [13].

Таким чином, можна зазначити що у ЄС, у питаннях організації інкасації коштів та перевезення валютних цінностей немає окремо прийнятого регулюючого законодавчого акту.

На сьогодні п'ять закордонних глобальних СІТ-компаній займають майже 60% світового ринку СІТ із надання послуг із інкасації коштів та обробки готівки, а саме:

- Brinks (США) – 23%;
- G4S (Англія) – 15%;
- Loomis (Швеція) – 12%;
- Prosegur (Іспанія) – 7%;
- Garda (Канада) – 4%;
- GSLS – 0,01%;
- інші регіональні незалежні компанії – 39% [14].

У Канаді на ринку інкасації домінують три найбільші світові СІТ-компанії: Brink's, G4S та GardaWorld. GardaWorld була створена понад чверть століття тому та є найбільшою приватною компанією в галузі забезпечення безпеки, зокрема надання послуг інкасації коштів. Штат компанії перевищує 102 тис. працівників, які працюють в 45 країнах світу [15].

У США і Європі більшість інкасаторських компаній виникли з приватних охоронних підприємств. Найбільші у світі учасники на ринку інкасації: американська Brink's, британська G4S, шведсько-американська Loomis. Із них тільки Loomis спеціалізується винятково на перевезеннях та інкасації готівки, але і вона створювалася спочатку як підрозділ найстарішої security-компанії Швеції – Securitas.

Американська Brink's у 2008 р. відділилася від компанії Brink's Home Security, яка спеціалізувалася на наданні охоронних послуг для банків та

послуг інкасації. Brink's – це компанія, яка присутня в понад 100 країнах світу з персоналом чисельністю приблизно 134 тис. працівників. Brink's здійснює перевезення готівки та інших вантажів між підрозділами кредитних організацій винятково на панцерованому інкасаційному автотранспорті. Безпека маршрутів забезпечується збройним супроводженням, прикриття якому забезпечують групи швидкого реагування.

Brink's здійснює перевезення касет для завантаження/розвантаження банкоматів. Надає послуги з базового технічного обслуговування програмно-технічного комплексу (далі – ПТК), враховуючи заміну журнальної стрічки, заміну чекової стрічки. Обслуговування кожного ПТК супроводжується процесом відеофіксації за допомогою спеціальних пристроїв, архівні записи зберігаються на серверах компанії [16].

Створена в 2004 р. у Лондоні за участю датської фірми Group 4 Falck, G4S на сьогодні є найбільшим учасником інкасаторського ринку. У компанії відкриті представництва в 85 країнах світу та працює приблизно 533 тис. працівників. Це третій за величиною приватний роботодавець світу і найбільший приватний роботодавець у Європі і Африці. В Україні компанія G4S працює з 1992 р., проте спеціалізується переважно тільки на транзиті, супроводі цінних вантажів та наданні охоронних послуг.

Компанія пропонує низку сучасних інноваційних технологічних рішень із обробки готівки для банків та перевезення цінностей [17].

Міжнародна компанія з обробки готівки та інкасації коштів Loomis заснована в 1925 р. На сьогодні Loomis базується в Стокгольмі та веде бізнес в Європі та США.

Loomis пропонує послуги з переказу грошей, аналізу, планування та управління готівкою для банків та роздрібної торгівлі. Понад 6000 безпечних транспортних засобів щодня збирають та доставляють готівку між магазинами, банками, депозитними скриньками та банкоматами. Loomis має 200 касових центрів обробки готівки, оснащених найсучаснішими технологіями для підрахунку, автентифікації та перевірки якості банкнот і монет, де щоденно обробляється до 50 млн банкнот [18].

Ще одна інкасаторська компанія Prosegur була заснована в 1976 р. в Іспанії. Prosegur займає на ринку інкасації та обробки готівки лідируючі позиції в багатьох країнах світу, зокрема на бразильському ринку. Починала свою діяльність з Іспанії, Португалії та Латинської Америки, але з того часу поширилася на інші частини Європи і Азії.

На сучасному етапі у Prosegur працює команда з 150 000 співробітників у понад 400 офісах у Європі (Франція, Німеччина, Люксембург, Іспанія та Португалія), Латинській Америці (Аргентина, Бразилія, Чилі, Колумбія, Мексика, Парагвай, Перу та Уругвай) та Азії (Китай, Індія та Сінгапур). Автопарк компанії налічує 1650 інкасаційних автомобілів, 96% із яких – це панцеровані автомобілі відомої марки Mercedes-Benz [19].

Для всіх компаній, що працюють у сфері надання послуг інкасації коштів та перевезення валютних цінностей, питання безпеки є критично

важливим при проведенні інкасаційних операцій та розвитку відносин із клієнтами.

Питання ефективності державного регулювання ринку інкасації коштів та перевезення валютних цінностей є особливим фактором, оскільки існує прямий зв'язок між кількістю нападів на інкасаторів та використанням або невикористанням зброї на маршрутах.

У шести країнах ЄС (Данія, Ірландія, Греція, Швеція, Великобританія і Нідерланди) наявність вогнепальної зброї при інкасації заборонена. У Бельгії Німеччині, Франції, Італії, Люксембурзі та Іспанії наявність зброї під час виконання професійних обов'язків з інкасації коштів обов'язкова.

Австрія і Фінляндія дозволяють використання зброї при інкасації за дотримання певних вимог; володіння зброєю зазвичай обмежується легкою ручною зброєю, за винятком Франції та Іспанії, де в середині інкасаторської машини можна зберігати дробовик. Більшість членів бригад інкасаторів панцерованих машин носять уніформу, куленепробивні жилети та протигази.

Великобританія, одна з шести країн ЄС, яка відмовилась від використання зброї на маршрутах інкасації, проте у 2017 р., згідно з статистикою, там відбулось понад двісті нападів на автомобілі інкасаторів під час інкасації готівки. На відміну від них, у тому ж році на іспанському ринку інкасації було зафіксовано лише два таких випадки.

Згідно з останніми даними Європейської асоціації транспортного забезпечення безпеки – ESTA, в Іспанії у 2017 р. відбулося тільки 0,5% нападів у Європі. Це робить операції з перевезення готівки на цьому ринку одними з найбезпечніших на континенті. Іспанська модель збереження та транспортування цінностей стала міжнародним еталоном та орієнтиром для розробки нормативної бази на інших ринках.

Таким чином, можна зробити висновок, як ефективне регулювання законодавства покращує умови безпеки роботи інкасаційних компаній, де предметом регулювання є такі питання, як використання вогнепальної зброї, клас панцерування оперативного автотранспорту, чисельний склад бригади інкасаторів, страхування життя працівників та готівки, що перевозиться.

Насправді в Латинській Америці застосовуються норми, подібні до норм на іспанському ринку інкасації, та, незважаючи на діяльність у середовищі з високим рівнем злочинності, кількість нападів на транспортні засоби схожа на кількість нападів на транспортні засоби в Європі, за винятком лише Бразилії та Колумбії.

Зрештою, іспанський приклад показує нам, як поєднанням дії закону та забезпечення постійного навчання і підвищення кваліфікації персоналу можна досягти рівня безпеки на інкасаційних маршрутах, якого немає на подібних ринках [20].

Огляд законодавства різних країн вказує на низку дієвих прикладів впровадженого регулювання використання панцерованих автомобілів на ринку інкасації, зокрема:

1) у Сполучених Штатах Америки діє Закон “Про взаємність панцерованих автомобілів”, що передбачає міждержавне визнання ліцензування та мінімальну стандартну підготовку;

2) у 2011 р. Європейським Парламентом було введено в дію Положення (Регламент 1214/2011), що регулює професійну транскордонну діяльність транспортування євро готівкою автомобільним транспортом між державами-членами Євросоюзу. Регламент встановлює нові мінімальні технічні вимоги до панцерування інкасаційних автомобілів, рівні балістичного опору та обладнання безпеки.

Відсутність такого регулювання та суперечлива практика були причиною масового використання непанцерованих автотранспортних засобів на маршрутах інкасації коштів, що було у свій час наслідком великої кількості нападів та збройних пограбувань бригад інкасаторів.

Доцільно зазначити, що в Україні з 1 січня 2020 р. заборонено використання на маршрутах інкасації коштів оперативного автотранспорту, панцерованого за 1-м та 2-м класами захисту, а дозволено тільки панцерованого за 3-м класом захисту, який, на відміну від 1-го та 2-го класів, забезпечує надійніший захист від автоматичної вогнепальної зброї [21].

Однак у травні 2020 р. рішенням регулятора, шляхом внесення змін у нормативно-правові акти з питань інкасації, було дозволено використовувати на маршрутах інкасації непанцерований транспорт за умови перевезення певної незначної суми цінностей та використання спеціальної системи безпечного транспортування валютних цінностей, що у будь-якому випадку збільшило професійні ризики.

При цьому регулятор посилався на успішний закордонний досвід, який, як ми бачимо, є надзвичайно ризикованим для українського ринку інкасації, насамперед в умовах продовження військових дій на нашій території.

Безпечна інкасація коштів багато в чому залежить від максимально швидкого, без затримок, безпечного проїзду автомобільними шляхами.

У 2011 р. у ЄС була ухвалена Біла книга Європейської Комісії “План розвитку єдиного європейського транспортного простору на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи”, у якій чітко та зрозуміло визначені дуже амбітні завдання ЄС на 2030 і 2050 рр.

Серед них – зменшити практично до нуля смертність на дорогах ЄС, вантажні перевезення на короткі та середні відстані (менше приблизно 300 км) визнано економічно доцільно виконувати переважно вантажівками [22].

Окрім заохочення альтернативних транспортних рішень (залізничний, водний транспорт), передбачено підвищувати ефективність вантажних автомобілів шляхом розробки та впровадження нових двигунів (зокрема електродвигунів) та екологічно чистішого палива, використання інтелектуальних транспортних систем та подальших заходів для підвищення ринкових механізмів.

Україна має реформувати систему транспорту, щоб отримати доступ до ринку залізничних, автомобільних річкових та авіа перевезень ЄС та до фінансових ресурсів для будівництва якісної та безпечної інфраструктури.

Національна транспортна стратегія на період до 2030 р. “Drive Ukraine 2030” та прийнятий Урядом України План заходів з її реалізації визначають розвиток транспортної галузі на найближчі роки, встановлюють конкретні етапи та терміни виконання заходів, необхідні для забезпечення ефективної діяльності та комплексного розвитку галузі загалом.

Документ було розроблено за підтримки представництва ЄС в Україні, що відображає реалізацію євроінтеграційних зобов'язань України в галузі транспорту [23].

Висновки і перспективи подальших розвідок. З огляду на вище зазначення, закордонні головні гравці ринку інкасації та обробки готівки – це великі транснаціональні компанії з диверсифікованим бізнесом, які працюють у сферах перевезень, поштових відправлень та охорони. Знижуючи операційні витрати на уніфікацію та автоматизацію процесів, вони залишаються конкурентоспроможними на світових ринках. Закордонний досвід засвідчує, що для того, щоб операції з інкасації коштів та перевезення валютних цінностей були високоприбутковими, потрібно розвивати широку мережу клієнтів та охоплювати великий сектор ринку інкасації.

На жаль, на українському ринку інкасаційних послуг відомі світові інкасаційні СІТ-компанії відсутні, тому українським банкам та юридичним особам доводиться співпрацювати з локальними СІТ-компаніями, статутний капітал яких у деяких випадках може бути суттєво меншим від суми проінкасованої готівки.

Сучасне функціонування банківської системи України, адаптація банківського законодавства до вимог ЄС, світової банківської системи, налагодження ефективної банківської діяльності багато в чому залежать від стабільного функціонування ринку інкасації коштів та перевезень цінностей.

Для ефективного регулювання українського ринку інкасації та перевезення цінностей державний регулятор в особі Національного банку України повинен, використовуючи сучасний світовий досвід, забезпечити та створити належні умови для присутності на ньому та функціонування великих закордонних СІТ-компаній. Доцільно об'єднати всі підрозділи інкасації банків України в окрему інкасаційну структуру на базі Центрального сховища Національного банку України.

Це дасть змогу забезпечити рівні конкурентні умови функціонування інкасаційних компаній на ринку готівки, створити умови для формування ринкових тарифів на послуги з інкасації коштів та перевезення цінностей через створення однакових принципів, рівних вимог та умов до усіх учасників ринку, уникнути цінового демпінгу.

Перекладання постійно зростаючих витрат обробки готівки в Україні тільки на уповноважені банки може призвести до зростання операційних витрат таких банків. Як наслідок, це може негативно позначитися на

зацікавленості участі уповноважених банків у такому статусі та завдати шкоди кінцевим споживачам.

При вивченні питання оптимізації державного впливу на ринок послуг із інкасації коштів і перевезень валютних цінностей в Україні та механізмів його регулювання необхідно керуватись не тільки сучасним закордонним досвідом, який може просто не враховувати сучасні реалії, зокрема високі ризики нападу на інкасаторів та втрату цінностей у державі, в якій вже восьмий рік триває війна, але й використовувати багаторічний український досвід, створювати нові та ефективні управлінські продукти.

Відповідно до вищезазначеного, для ефективного функціонування українського ринку інкасації коштів та збалансованої регуляторної політики держави пропонуємо внести відповідні зміни та доповнення до Законів України “Про банки та банківську діяльність”, “Про Національний банк України”. Необхідно також ініціювати розробку та прийняття законів про інкасацію коштів та перевезення валютних цінностей та про вогнепальну зброю, що забезпечить рівні конкурентні умови функціонування на інкасаційному ринку всім його учасникам, надійну охорону праці, соціальні гарантії та права працівників підрозділів інкасації.

Список використаної літератури

1. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 16.09.2014 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf> (дата звернення: 06.04.2021).

2. Фріс П. Л. Право громадян на зброю – “PRO ET CONTRA” // Наше право. 2015. № 5. С. 77—84.

3. Інструкція з організації перевезення валютних цінностей та інкасації коштів у банківських установах в Україні : затверджена Постановою Правління Національного банку України № 29 від 31.03.2017 р. (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0029500-17?lang=uk> (дата звернення: 06.04.2021).

4. IBNS (Інтелектуальні системи нейтралізації банкнот). URL : https://en.wikipedia.org/wiki/Intelligent_banknote_neutralisation_system (дата звернення: 06.04.2021).

5. Swiss National Bank. URL : https://www.snb.ch/en/i/about/paytrans/paytrans_surveys/id/paytrans_survey_2020 (date of using: 06.04.2021).

6. Finbalance. URL : <http://finbalance.com.ua/news/nbu-khoch-obsyah-hotivki-zris-na-tretinu--chastka-v-hroshoviy-masi-mayzhe-ne-zminilasya> (date of using: звернення: 06.05.2021).

7. Про Національний банк України : Закон України № 679-XIV від 20.05.1999 р. : затверджений Постановою Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 06.04.2021).

8. Національний банк України. URL : <https://bank.gov.ua/ua/regulatory-activity> (дата звернення: 06.04.2021).

9. Положення про порядок видачі юридичним особам ліцензії на надання банкам послуг з інкасації : затверджене Постановою Правління Національного банку України № 926 від 24.12.2015 р. URL : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=25554842> (дата звернення: 06.04.2021).

10. Центральний банк республіки Вірменія. URL : <https://www.cba.am/EN/SitePages/lalaws.aspx> (дата звернення: 06.04.2021).

11. Центральний банк республіки Білорусь. URL : <https://www.nbrb.by/> (дата звернення: 06.04.2021).

12. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. URL : <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=B22036193&p1=1&p5=0> (дата звернення: 06.04.2021).

13. Порівняльний огляд законодавства управління готівкою в транзиті приватної галузі у 15 членах ЄС. URL : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=11197&langId=en> (дата звернення: 06.04.2021).

14. URL : <https://en.wikipedia.org/wiki/Cash-in-transit> (дата звернення: 06.04.2021).

15. Unifor, Armed and Safe. URL : https://www.unifor.org/sites/default/files/attachments/armoured_car_doc_eng.pdf (date of using: 06.04.2021).

16. Компанія Brink's. URL : <https://us.brinks.com/> (дата звернення: 06.04.2021).

17. Компанія G4S. URL : <https://www.g4s.com/> (дата звернення: 06.04.2021).

18. Компанія Loomis. URL : <https://www.loomis.us/> (дата звернення: 06.04.2021).

19. Компанія Prosegur. URL : <https://www.prosegur.com/en> (дата звернення: 06.04.2021).

20. The International Security Ligue. URL : <https://www.security-ligue.org/ligazette-no-26/demanding-legislation-to-guarantee-safe-perations-in-cash-in-transit> (date of using: 06.04.2021).

21. Положення про порядок видачі юридичним особам ліцензії на надання банкам послуг з інкасації...

22. План розвитку єдиного європейського транспортного простору на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи : Біла книга Європейської Комісії. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0144> (дата звернення: 06.04.2021).

23. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 430-р від 30.05.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.04.2021).

Статтю подано: 12.04.2021

Статтю схвалено: 31.05.2021

Fedets Andrii Volodymyrovych

*post-graduate student of the Lviv Regional Institute
of Public Administration of the National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0003-1769-6967
e-mail: avflviv@gmail.com*

**THE MAIN ASPECTS OF FOREIGN EXPERIENCE OF STATE
REGULATION OF THE MARKET FOR THE PROVISION OF SERVICES
FOR THE COLLECTION OF FUNDS AND TRANSPORTATION
OF CURRENCY VALUABLES**

Problem setting. One of the most important tasks of modern science of public management and administration is the further improvement of management technologies, management decisions in banking in particular and the increase of their efficiency and effectiveness.

Accordingly, the scientific interest is not only in the study and the analysis of banking legislation of certain countries, but in the adaptation of national legislation to the directives of the European Union.

The urgency of improving the mechanism of state regulation of the market for the provision of services for the collection of funds and transportation of currency valuables in the banking system of Ukraine is undeniable, the implementation of which should include the mandatory establishment of real requirements and measures of responsibility of managers of both individual financial institutions and regulatory bodies.

Recent research and publications analysis. The organization of central banks of the world, their legal status, main functions, comparative aspects, regulatory activities in the field of the organization of cash circulation and cash collection were studied in the works of L. Voronova, D. Hetmantsev, V. Krotyuk, S. Yehorychev, M. Starynsky, P. Melnyk, S. Laptev, I. Zaverukha.

Legal problems of legalization of firearms circulation in Ukraine were studied by A. Kolosok, P. Mitrukhov, P. Fries, S. Shumilenko and others. The works of V. Baranyak, V. Mezhyvy, M. Pinchuk, T. Pryhodko, V. Rybachuk, B. Tychy, etc. are devoted to the study of legal problems of illegal handling of weapons. However, these works do not reflect the peculiarities of the use of firearms in subdivisions of collection of funds.

Native and foreign scholars generally have not paid due attention to the study and the analysis of the existing model of cash circulation in Ukraine, its advantages, risks and disadvantages as well as the effective functioning of the market of collection of funds and transportation of currency valuables in the banking system of Ukraine.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The purpose of this article is to analyze the innovative foreign experience of state regulation of the market of collection of funds and transportation of currency

valuables in the banking system of Ukraine (hereinafter – collection of funds) and to justify the need for its implementation in Ukraine.

Another important problem in collection activities is the lack of legislative regulation of firearms trafficking as there is no law on weapons in Ukraine, there are only regulations of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which greatly complicates its regulation by the state according to P. Fries.

Paper main body. The market of collection of funds and transportation of currency valuables (hereinafter – the market of collection) is one of the most closed segments of the banking system of any country as a whole. The most popular way to pay for services and goods during the last few years, according to annual surveys conducted by the Swiss central bank, is cash.

The important factor is that even with the spread of the COVID-19 coronavirus pandemic, the demand for cash and cash flow has increased significantly. The National Bank of Ukraine carries out regulatory activities in accordance with the requirements of the Law of Ukraine “On Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity”.

Collection of funds has never been a particularly profitable activity, for the subdivisions of collection of any country along with the staff and transportation costs, that is why to ensure the proper security of cash transportation is a very costly item of the estimate.

In this regard, there is an urgent need for the adoption of the Law of Ukraine “On collection of funds and transportation of currency valuables” and “On firearms”, which would define the basic foundations, principles, forms of activities in the field of collection services, rights, duties and responsibilities of all participants in the collection market, in order to increase their reliability, safety and efficiency.

In the countries of the European Union (EU), services for the collection and transportation of currency valuables are provided by public and private enterprises. In many EU countries there is no legal definition of the concept “collection”. In most cases, collection falls under the general legislation on the basics of security, except for Austria and Germany, which regulate such activities through professional organizations, insurance and collective agreements.

Today, five foreign global CIT companies account for almost 60% of the global CIT market for cash collection and cash handling services. They are:

- Brinks (USA) – 23%;
- G4S (England) – 15%;
- Loomis (Sweden) – 12%;
- Prosegur (Spain) – 7%;
- Garda (Canada) – 4%;
- GSLS – 0.01%;
- other regional independent companies – 39%.

In six EU countries (Denmark, Ireland, Greece, Sweden, Great Britain and the Netherlands) the presence of firearms during collection of funds is prohibited. In Belgium, Germany, France, Italy, Luxembourg and Spain, the presence of a weapon in the performance of professional collection duties is mandatory.

Safe collection of funds largely depends on the fast, without delays, safe travel by road. Ukraine needs to reform its transport system to gain access to the European Union's rail, road, river and air transport markets and to financial resources for building safe infrastructure of high quality.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Unfortunately, there are no well-known world CIT collection companies in the Ukrainian market of collection services and therefore Ukrainian banks and legal entities have to deal with local CIT companies, the authorized capital of which in some cases may be significantly less than the amount of the collected cash.

In accordance with the mentioned above, for the effective functioning of the Ukrainian market of collection of funds and a balanced regulatory policy of the state, we suggest making appropriate changes and additions to the Laws of Ukraine on "Banks and Banking", "National Bank of Ukraine".

To initiate the development and adoption of the Laws of Ukraine "On Collection and Transportation of Currency Valuables" and "On Firearms" which will ensure equal competitive conditions in the collection market for all its participants, reliable labor protection, social guarantees and rights of employees of collection divisions.

Key words: state regulator; central banks; cash; licensed activity; foreign experience; subdivision of collection of funds and transportation of currency valuables; firearms; CIT-companies (Cash-in-Tranzit).

References

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom. (2014). URL : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf> [in Ukrainian].
2. Fris, P. L. (2015). Pravo hromadian na zbroiu – "PRO ET CONTRA". *Nashe pravo*, № 5, pp. 77-84 [in Ukrainian].
3. Instruktsiia z orhanizatsii perevezennia valiutnykh tsinnosti ta inkasatsii koshtiv u bankivskykh ustanovakh v Ukraini. (2017). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0029500-17?lang=uk> [in Ukrainian].
4. *IBNS (Intelektualni systemy neitralizatsii banknot)*. (2021). URL : https://en.wikipedia.org/wiki/Intelligent_banknote_neutralisation_system [in Ukrainian].
5. *Swiss National Bank*. (2020). URL : https://www.snb.ch/en/i/about/paytrans/paytrans_surveys/id/paytrans_survey_2020.
6. *Finbalance*. (2021). URL : <http://finbalance.com.ua/news/mbu-khoch-obsyah-hotivki-zris-na-tretinu--chastka-v-hroshoviy-masi-mayzhe-ne-zminilasya>.
7. Pro Natsionalnyi bank Ukrainy. (1999). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> [in Ukrainian].
8. *Natsionalnyi bank Ukrainy*. (2021). URL : <https://bank.gov.ua/ua/regulatory-activity> [in Ukrainian].
9. *Polozhennia pro poriadok vydachi yurydychnym osobam litsenzii na nadannia bankam posluh z inkasatsii*. (2015). URL : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=25554842> [in Ukrainian].

10. *Tsentralnyi bank respubliky Virmeniia.* (2021). URL : <https://www.cba.am/EN/SitePages/lalaws.aspx> [in Ukrainian].
11. *Tsentralnyi bank respubliky Bilorus.* (2021). URL : <https://www.nbrb.by> [in Ukrainian].
12. *Natsyonalnyi reestr pravovykh aktov Respublyky Belarus.* (2021). URL : <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=B22036193&p1=1&p5=0> [in Ukrainian].
13. *Porivnialnyi ohliad zakonodavstva upravlinnia hotivkoiu v tranzyti pryvatnoi haluzi u 15 chlenakh YeS.* (2021). URL : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=11197&langId=en> [in Russian].
14. URL : <https://en.wikipedia.org/wiki/Cash-in-transit>.
15. *Unifor, Armed and Safe.* (2021). URL : https://www.unifor.org/sites/default/files/attachments/armoured_car_doc_eng.pdf [in Ukrainian].
16. *Kompaniia Brinks.* (2021). URL : <https://us.brinks.com> [in Ukrainian].
17. *Kompaniia G4S.* (2021). URL : <https://www.g4s.com> [in Ukrainian].
18. *Kompaniia Loomis.* (2021). URL : <https://www.loomis.us> [in Ukrainian].
19. *Kompaniia Prosegur.* (2021). URL : <https://www.prosegur.com/en> [in Ukrainian].
20. *The International Security Ligue.* (2021). URL : <https://www.security-ligue.org/ligazette-no-26/demanding-legislation-to-guarantee-safe-perations-in-cash-in-transit>.
21. *Polozhennia pro poriadok vydachi yurydychnym osobam litsenzii na nadannia bankam posluh z inkasatsii...*
22. *Plan rozvytku yedynoho yevropeiskoho transportnoho prostoru na shliakhu do konkurentospromozhnoi ta resursoefektyvnoi transportnoi systemy. : Bila knuga Yevropeiskoi komisii.* (2021). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0144> [in Ukrainian].
23. *Pro skhvalennia Natsionalnoi transportnoi stratehii Ukrainy na period do 2030 roku. № 430-р.* (2018) [in Ukrainian].

Paper submitted: 12.04.2021

Paper accepted: 31.05.2021

Цитування: Федець А. В. Основні аспекти закордонного досвіду державного регулювання ринку надання послуг з інкасації коштів та перевезень валютних цінностей // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239244>).

Citation: Fedets, A. V. (2021). Osnovni aspekty zakordonnoho dosvidu derzhavnoho rehuliuвання rynku nadannia posluh z inkasatsii koshtiv ta perevezen valiutnykh tsinnosti. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239244>).

УДК 35.977.535.3

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239245

Фролова Наталія Валеріївна

*аспірант Національної академії державного управління
при Президентіві України,*

*начальник Управління організаційного забезпечення
Державної інспекції містобудування України*

ORCID: 0000-0003-2892-7425

e-mail: frolova_nv@ukr.net

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянено та проаналізовано підходи до визначення теоретичних засад публічної політики, особливості та складові елементи публічної політики, їх взаємозв'язок, поєднання, значення та роль для публічної політики. Зазначено, що публічна політика є складним та багатоелементним явищем, яке відкрито формується шляхом узгодження та пошуку компромісів основними акторами публічної сфери. Узагальнено, що публічну політику можна визначити як форму політичного процесу, який реалізується в публічному просторі за підтримки інформаційно-комунікаційних ресурсів, є складним комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників, які діють у рамках власних законодавчо визначених повноважень, і спрямований на вирішення певних суспільно важливих проблем чи досягнення визначеної мети в конкретно взятих історичних умовах та економіко-політичній ситуації шляхом впливу на поведінку акторів.

Ключові слова: публічна політика; складові елементи публічної політики; підходи до визначення публічної політики; актори публічної політики; особливості публічної політики; комунікаційний аспект публічної політики.

Постановка проблеми. Публічна політика є складним явищем, адже її формуванням та реалізацією займається низка акторів. Основою цього механізму публічності є вироблення спільних рішень всіма учасниками публічної сфери та пошук компромісів. На нашу думку, такий механізм є основою публічності самої політики як явища, адже забезпечує відкритість, прозорість узгодження інтересів різних акторів та реалізацію компромісних рішень.

Водночас, для теоретичних засад публічної політики є необхідним постійний аналіз нових підходів до засад публічної політики іноземними та вітчизняними вченими, дослідження особливостей та складових елементів цього поняття, їх взаємозв'язку та поєднання, виокремлення значення та ролі

для теоретичного обґрунтування публічної політики загалом. Ці питання є не такими вже і простими, адже потребують вивчення та аналізу низки наукових робіт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед авторів, що вносили найбільший здобуток у вивчення публічної політики, необхідно відзначити Дж. Андерсона, П. Кньопфеля, Х. Арендт, Е. Арато, Р. Даля, Х. Коулбетча, Дж. Дьюї, П. Дюрана, Дж. Кіна, Дж. Марча, П. Мюлера, Л. Пала, К. Паттона, Дж. Річардсона, Д. Савіцкі, Г. Саймона, Ю. Хабермаса та інших. Серед українських вчених – це такі, як: С. Телешун, О. Дем'янчук, І. Рейтерович, А. Колодій, В. Тертичка та інші.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Наразі в науковій літературі є кілька сотень визначень поняття “публічна політика”, але через відмінність у підходах до суті та складових елементів, ключових акторів, вони дуже відрізняються одне від одного, що ускладнює їх використання для конкретних політичних систем, наприклад – для аналізу публічної політики України. На нашу думку, це потребує детального розгляду та аналізу через свою вагомість та важливість, адже Україна все ще перебуває у процесі розбудови власної публічної політики на демократичних засадах та потребує повного виокремлення від комуністичного спадку Радянського Союзу.

Мета статті – аналіз основних підходів щодо теоретичних засад публічної політики іноземними та вітчизняними вченими, дослідження особливостей та складових елементів цього поняття, їх взаємозв'язку та поєднання, виокремлення значення та ролі для теоретичного обґрунтування публічної політики загалом.

Виклад основного матеріалу. За останній період часу внаслідок змін у суспільно-політичному житті України все частіше науковці звертаються до поняття “публічної політики” як його вагової частини в умовах демократичного врядування. Саме тому для вітчизняної науки є актуальним розгляд підходів до визначення теоретичних засад цього терміна та його складових елементів у західній науковій думці та їх співставлення із українськими реаліями водночас із узагальненнями наявних надбань наших вчених.

У сучасному світі в умовах демократії та розбудованого громадянського суспільства обставини складаються так, що державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про “публічну владу” як поєднання державної влади і громадського самоврядування [1]. В такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, аніж державна політика, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції [2]. Водночас, публічну політику можна представити як програму дій, спрямовану на вирішення певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення визначеної мети [3]. Це створює уявлення про публічну політику

як про певний ступінь розвитку демократичного ладу та спільні зусилля щодо вирішення разом визначених питань.

Окрім такого погляду, є багато інших дискусійних думок щодо визначення поняття “публічна політика” та того, що саме зараховувати до її складових елементів, яке їх співвідношення та які характерні риси.

Ще у 80-х рр. ХХ ст. сформовано понад 40 визначень терміна “публічна політика” [4], серед яких доцільно декілька виділити нижче.

Публічна політика є продуктом діяльності органу, наділеного публічною владою та урядовою легітимністю; публічна політика є програмою дій, властивою одному чи декільком державним чи урядовим органам у певній галузі суспільства чи на заданому просторі [5]. Необхідно зазначити, що таке визначення є дуже близьким до поняття “державна політика” та не визначає роль місцевого самоврядування і громадянського суспільства як акторів суспільно-політичних процесів.

Дослідники, які звертали увагу саме на роль основних дійових осіб у публічному просторі та їх взаємозв’язок, визначали, що “публічна політика складається з діяльності, спрямованої на вирішення публічної проблеми в певному середовищі, і саме через політичних дійових осіб, постійно змінюючись в часі, вибудовуються відносини” [6]. Переваги цього підходу полягають у підкресленні діяльнісної складової і мінливості явища публічної політики.

Вітчизняні вчені при вивченні українських особливостей публічної політики зважали на західні дослідження та поглиблювали їх.

Відповідно, після проголошення незалежності України та старту розбудови державності на засадах демократії, вивчення публічної політики розпочалося і в Україні. Представники Національної академії державного управління наголошують, що публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлена комплексом прозорих вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [7]. На нашу думку, це визначення найбільш точно відображає сутність публічної політики, але, можливо, буде доречним додати до визначення уточнення про її спрямованість.

Наприклад, один із підходів (діяльнісне тлумачення public policy) акцентує увагу саме на спрямованість та активність публічної політики та визначає її як напрям дії (або бездіяльності), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем і ґрунтується на суспільних цінностях, впливає на життя суспільства [8]. Водночас, у даному випадку поза увагою автора залишається роль громадських організацій, органів місцевого самоврядування, медіа та інших, які беруть участь у вирішенні визначених проблем.

Також є поширеним узагальнююче визначення, яке підкреслює вагомість вирішення питань, що постають перед публічною політикою та визначають її як діяльність органів публічного врядування, спрямовану на вирішення суспільних проблем [9]. Як ми бачимо, до акторів тут

зараховують органи публічного врядування – органи державної влади та місцевого самоврядування, – що знову залишає поза увагою інших гравців на полі публічної політики.

Є інші підходи, які намагаються ліквідувати такі прогалини: поняття “публічна політика” визначається як горизонтальна (на відміну від політики владної – вертикальної) складова політичного процесу, що безпосередньо впливає на формулювання й ухвалення політичних рішень, забезпечує зв’язок між владними структурами і суспільством – економічними акторами, громадськими організаціями та рухами, експертами, цільовими суспільними групами [10]. Водночас, саме наявність і розвиненість горизонтальної складової і робить державну політику публічною [11]. Відповідно, підкреслення ролі громадянського суспільства є важливою рисою даного визначення та його чітким відмежуванням від державної політики при відсутності такого рівня розвитку соціуму.

Доцільно звернути окрему увагу, що наведені визначення та інші, які даються українськими вченими, не приділяють уваги одному окремому аспекту, без якого стало б неможливим саме існування горизонтальних зв’язків та кооперація для вирішення суспільно важливих питань – комунікаційному.

За основу до доповнення цього поняття можна взяти визначення комунікації як системи заходів для надання інформації з метою впливу на сприйняття, очікування та поведінку цільової аудиторії відповідно до місії та цілей організації або проекту [12]. При цьому, її найбільша відмінність від бесіди та розмови полягає у наявності чіткої мети – здійснити вплив на поведінку цільової аудиторії [13].

І, якщо поєднати ці визначення та врахувати роль комунікаційної складової публічної політики, то можна визначити поняття “публічна політика” як форму політичного процесу, що реалізується у публічному просторі за підтримки інформаційно-комунікаційних ресурсів і є комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників, спрямованих на вирішення конкретної проблеми та досягнення визначеної мети шляхом впливу на поведінку акторів. Тобто, публічна політика є процесом, спрямованим на вирішення визначеного питання різними акторами, поєднаних комунікаційними зв’язками. Далі, для кращого розуміння процесу формування та реалізації публічної політики, потрібно розглянути його будову.

Перевагами такого підходу є включення широкого кола акторів, визначення продукту, методів реалізації публічної політики та наголошення на вагомій рисі публічної політики – обов’язковості виконання рішень всіма громадянами держави.

Водночас, інші вчені виділяють й інші важливі компоненти публічної політики:

– правильне формулювання її цілей: для політики недостатньо вказати, на що вона орієнтована, необхідно чітко визначити, які результати очікуються від її здійснення в різній перспективі. Також цілі public police

мають бути оприлюднені, щоб ті, хто братиме участь у її реалізації, й ті, на кого спрямована політика, розуміли та згодні були підтримувати її [14]. Тобто, йдеться про прогнозованість та результативність публічної політики в поєднанні з її легалізацію шляхом отримання суспільного схвалення визначених цілей;

– розмежування дій і програмних заяв (policy output) з метою виконання політичних рішень, та їх наслідків (policy outcomes) [15]. Відповідно, результати публічної політики можуть бути підраховані, але наслідки часто важко або неможливо виміряти, адже вони можуть стати наочними лише через певний час (5, 10, 20 або більше років). Водночас трапляються випадки, коли реальна публічна політика може суттєво відрізнятись від програмних заяв та обіцянок виборцям [16]. Тобто, йдеться про співвідношення бажаних та фактичних результатів;

– вироблення політичних рішень [17], адже нормативно-правові засади, виражені в нормативно-правових актах, є нічим іншим, як втіленням публічної політики в уже прийнятих рішеннях. Водночас, нормативно-правові засади формують правила гри для суб'єктів публічної політики – органів публічного управління різних рівнів, низки політичних акторів, які виникають у процесі становлення громадянського суспільства та у результаті дії механізмів самоорганізації [18]. Відповідно, таке відзначення важливості нормативного відображення публічної політики є виведенням її від сприйняття політичного буття до системи, яка має законодавче закріплення, тобто кожна держава в силу історичних, культурних, економічних та інших причин має різну нормативно-правову базу, що відображається на національній публічній політиці та звертає увагу на неможливість сліпого копіювання зразків одних держав для інших, а наголошує на необхідності пристосування та врахування низки характерних рис.

Відповідно, можна підсумувати, що публічна політика має ряд складових елементів, які перебувають у тісному взаємозв'язку та характеризують її як складне явище, яке має на меті спільне вирішення всіма акторами чітко визначених завдань та співвідношення між прогнозованими та отриманими результатами.

Оскільки публічна політика є багатогранним явищем, їй притаманна низка специфічних рис [19]:

1. Когерентність – узгодженість окремих елементів між собою та іншими сферами суспільного буття, оскільки будь-яка суспільна проблема не обмежується однією сферою суспільного життя, а певною мірою зачіпає інші, а управлінсько-політичні рішення в одній сфері обов'язково відобразяться на інших (наприклад, зміна регулювання діяльності фізичних осіб-підприємців призведе до змін у пенсійній галузі, податковій, сфері послуг та торгівлі, зайнятості населення, соціальній – субсидії, допомога на дитину тощо).

2. Інструментальність – наявність комплексних засобів для її ефективного впровадження – тобто інституційної структури державного апарату, економічних, соціальних інститутів та неінституційованих

недержавних ресурсів у формі підтримки заходів та принципів визначеної публічної політики.

3. Ієрархічність – наявність чіткого порядку вироблення, ухвалення і впровадження публічної політики, здійснення контролю за її ходом із боку і компетентних органів (вертикальна складова), і акторів політичного процесу (горизонтальна складова).

4. Публічна політика, на відміну від владної політики, виражає інтереси нації, її окремих секторів та регіонів, суспільних груп населення.

5. Прозорість – спілкування неурядових акторів із органами прийняття та впровадження політико-управлінських рішень, наявність механізмів постійної системної комунікації, враховуючи зворотній зв'язок.

6. Діалектичність – публічна політика, спрямована на вирішення певних проблем, є складовою загального стратегічного плану розвитку нації або народу загалом чи окремих її аспектів, тому внаслідок її реалізації щодо конкретного питання обов'язково формується наступна ціль публічної політики, яка природно формується із неї як продовження або коригування досягнутих результатів, вирішення проблем, які утворилися. Тобто, публічна політика безперервно розвивається та трансформується.

Відповідно, такі риси характеризують публічну політику як живе, рухливе та мінливе явище.

Наприклад, деякі автори відзначають, що публічна політика часто відповідає певній низці проблем, що може спричинити в ній напруженість та непослідовність [20]. Наприклад, одночасна боротьба із безробіттям, виходом економіки із тіні, інфляцією та низьким рівнем життя населення породжує нові проблеми, водночас, не вирішуючи старі.

Дехто із науковців вважає, що публічна політика, як живий організм, проходить певні стадії життя: суть публічної політики – це багаторівнева система, що проходить шість стадій розвитку: ініціація, попередня оцінка, відбір, застосування, оцінка і завершення [21].

Відповідно, вищезгадані підходи допомагають як зрозуміти тип публічної політики, так і, загалом, здійснювати процеси її досліджень, із урахуванням та прогнозуванням можливих змінних. Особливо це важливо при врахуванні динаміки як у процесах загалом, так і в окремих діях її учасників – акторів (їх визначають як індивідуальні чи колективні суб'єкти публічної політики, що діють стратегічно, у процесі прийняття рішень розглядаються як його учасники та мають відчутний вплив на поточний політичний процес) [22].

Але тут виникає питання: кого саме зараховувати до таких акторів. І, відповідно, виділяють два основних підходи: включення до переліку учасників публічної політики тільки представників органів державної влади та розширення їх кола, визнання впливу на публічну політику представників політичної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, бізнесу.

Прихильники першого підходу відзначають, що під час реалізації public policy органи державного управління роблять багато речей –

регулюють конфлікти у суспільстві, організують суспільство в ситуаціях конфлікту з іншими суспільствами, розподіляють велику кількість символічних винагород і матеріальних послуг членам суспільства, отримують гроші від суспільства (найчастіше у формі податків) [23]. Відповідно, в ліберально-демократичних країнах політичні партії, як основні актори, змагаються за владу на основі програм та платформ, і після приходу до влади саме від них очікують втілення в життя їх пропозицій, їх подальше осмислення та вдосконалення, реакції на нові проблеми суспільства [24]. Але виходить, що в такому випадку ігнорується роль комунікації органів публічного управління із інститутами громадянського суспільства, медіа, політичними організаціями, бізнесом щодо формування та реалізації публічної політики, що здатні вагомо впливати на урядову “програму денну” стосовно пріоритетів та шляхів впровадження політичних програм та ідей.

Протилежної думки дотримуються представники другого напрямку, які виступають за розширення кількості учасників публічної політики. Вони відзначають, що участь у публічній політиці бере багато акторів, які мають різний вид дій, функціональне навантаження і класифікують їх так: суб’єкт державної політики; суб’єкт публічної політики; агент публічної політики; актор публічної політики [25].

На нашу думку, другий підхід дозволяє комплексно розглядати публічну політику в рамках громадянського суспільства, де представлені інститути громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування, бізнес тощо, адже вони прямо чи опосередковано здійснюють вплив на публічну політику та формування її порядку денного, здійснюють контроль над діями та рішеннями органів державної влади, спільно із нею вирішують важливі для суспільства питання, бути цільовою групою цілеспрямованої державної політики.

Існує також проміжна думка щодо питання звуження чи розширення кількості суб’єктів публічної політики: публічну політику здійснюють органи публічного врядування, які уповноважені громадою здійснювати владні функції на основі закону і мають легітимні засоби добиватися виконання своїх рішень [26]. Її автори до них зараховували органи державної влади та місцевого самоврядування. Водночас, вони наголошували, що громадські об’єднання і бізнес можуть впливати на публічну політику, але вони не уповноважені приймати рішення від імені громади і не несуть за них відповідальності. Останнє уточнення щодо відповідальності та прийняття рішень, на нашу думку, дуже важливе, адже наголошує на важливості ролі органів публічного управління, складності їх завдань, визначених суспільством, наслідків помилкових рішень та, водночас, підкреслює важливість їх комунікації із іншими учасниками для формування оптимальної публічної політики, уникнення непорозумінь та визначення реалістичних цілей.

Водночас виділяють три елементи, на підставі яких можлива участь у публічній політиці, а саме: повноваження (до них належать органи державної влади та їх представники); експертне знання (фахівці, науковці стосовно

профільних напрямків); порядок (процес впровадження та реалізації управлінських рішень та залучення до цього процесу інших сторін – громадян, громадських організацій тощо) [27]. Тобто має бути основа, відповідно до якої учасник долучається до публічної політики та бере на себе відповідальність щодо власних дій.

Відповідно, можна зробити висновок, що кількість осіб, залучених до публічної політики, є значною, і, оскільки вони можуть переслідувати різні цілі, вживати різні заходи, мати доступ до різних ресурсів, то в процесі їх взаємодії створюється та реалізується публічна політика. І для комплексного розгляду та розуміння public policy як явища потрібно розглянути їх взаємозв'язки.

Класичним є підхід щодо виділення трьох основних характеристик, зумовлених взаємодією її учасників: когерентність (всі окремі дії сукупності людей і організацій із різними інтересами та можливостями, стосунками між собою та урядом, узгоджуються між собою та утворюють єдину систему, керівництво якою є завданням публічної політики), ієрархія (вищі органи державної влади ухвалюють рішення та передають їх на виконання на нижчі рівні), інструментальність (політика є процесом досягнення конкретних цілей) [28].

Можна зробити висновок, що взаємодія учасників публічної політики є не простим злагодженим годинниковим механізмом, а радше симфонією, де “кожна скрипка грає свою партію”, перегукуючись, змагаючись із іншими, але в підсумку ми чуємо суцільну мелодію, що складається із сум партій інструментів, а визначити та прослідкувати роль кожного окремого без партитури (підказки) майже неможливо.

Водночас, надзвичайно важливо зрозуміти “червону нитку” такої симфонії, як публічна політика – на що вона спрямована та яка її мета, навколо якої кожна “скрипка” вибудовує власну партію. Щодо цього є кілька поглядів:

– здійснення публічної політики спрямоване як реакція на запити громадян чи виникнення певної суспільної проблеми, що має насамперед публічне, а не приватне спрямування, тобто, що стосується всієї громади (села, міста, країни), а не окремих громадян, та вирішення якої буде мати вплив на громаду загалом або буде здійснюватися за громадські (бюджетні) кошти [29];

– публічна політика постає як відповідь на публічну проблему, що відображає соціальний стан (у зміні) та яка була викладена посередниками (ЗМІ, соціальними рухами, політичними партіями, зацікавленими групами), а потім обговорена демократичним шляхом [30];

– у відповідь на політичні запити (political demands) або вимоги, які направляють до органів публічного управління інші актори (окремі громадяни, представники груп, законодавці тощо), посадові особи приймають рішення вживати або ні будь-які дії для вирішення певних проблем, що задає зміст і напрям публічної політики [31].

Відповідно, можна зробити висновок, що публічна політика постає як результат взаємодії запитів від суспільства та реакції на них органів публічного управління, які покликані віднайти “золоту середину” та задовольнити більшість при прийнятті рішення, зважаючи на протилежні інтереси членів суспільства (бізнесу, громадськості, представників профспілок тощо). Але процес пошуку оптимального курсу публічної політики є багатоступеневим явищем, особливо, зважаючи на те, що публічна політика є не сталим явищем, а динамічним політичним процесом, що, відповідно, накладає відбиток і на відносини учасників public policy.

При співставленні теоретичної основи та вітчизняних реалій, необхідно відзначити, що у всьому світі є певні проблеми, які пов’язані з недосконалістю реальних механізмів публічної політики та неідеальністю її акторів. В Україні присутні всі складові елементи та основні характеристики публічної політики, але не потрібно забувати, що в нашій державі все ще продовжується формування системи публічної політики та її механізмів.

Відповідно, необхідним є продовження дослідження розвитку механізмів публічної політики в сучасних суспільно-державних процесах в Україні, і, зокрема, їх комунікативних аспектів.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, можна підсумувати, що: 1. Публічна політика є формою політичного процесу, який реалізується в публічному просторі за підтримки інформаційно-комунікаційних ресурсів, є складним комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників, які діють у рамках власних законодавчо визначених повноважень, і спрямований на вирішення певних суспільно важливих проблем чи досягнення визначеної мети в конкретно взятих історичних умовах та економіко-політичній ситуації шляхом впливу на поведінку акторів.

2. Цілі публічної політики новинні бути точно визначені та мати чіткі критерії для оцінки їх досягнення в найближчому та віддаленому майбутньому.

3. Здійснення публічної політики може бути спрямоване як реакція на запити громадян чи виникнення певної суспільної проблеми, що має, насамперед, публічне, а не приватне спрямування. Також публічна політика може бути відповіддю на публічну проблему, що відображає соціальний стан (у зміні) та яка була викладена посередниками, а потім обговорена демократичним шляхом, або відповідного на політичні запити чи вимоги, які направляють до органів публічного управління інші актори, а посадові особи приймають рішення вживати або ні будь-які дії для вирішення певних проблем, що задає зміст і напрям публічної політики.

4. До складових елементів публічної політики зазвичай належать: вирішення публічної проблеми; групи-мішені як основа, публічної проблеми; передбачувані наміри; певна кількість рішень та дій; програма втручання; ключова роль публічних осіб; формалізовані акти; більш-менш примусова сутність рішень та дій.

Перспективи подальших розвідок полягають у продовженні дослідження складових елементів та характеристик механізмів публічної політики, зокрема в Україні як державі, де відбувається становлення громадянського суспільства та демократії на основі тоталітарної спадщини Радянського Союзу.

Також подальшого опрацювання потребує роль комунікативних механізмів у публічній політиці як основа гласності, прозорості та відкритості публічної політики.

Список використаної літератури

1. Дем'янчук О. П. “Державна політика” та “публічна політика” : варіант перехідного періоду // Наукові записки Національного університету “Києво-Могилянська академія”. 2000. Т. 18 : Політичні науки. С. 31—36. URL : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9715/Demyanchuk_Derzhavna_polityka.pdf (дата звернення: 20.06.2021).
2. Там само. С. 31.
3. Там само. С. 32.
4. Кньопфель П., Ларю К., Малишева Н. Аналіз і пілотаж публічної політики / пер. з фр. І. С. Микитин ; Вищ. ін-т публ. упр. Швейцарії. Київ : Алерта, 2010. 424 с.
5. Там само. С. 44.
6. Там само. С. 44.
7. Публічна політика та управління : наук. розроб. / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. Київ : НАДУ, 2010. 36 с.
8. Тертичка В. Наука про суспільну політику: досвід становлення в Україні // Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 1. С. 48—58.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський, С. О. Телешун [та ін.]. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
10. Політична енциклопедія / [гол. ред. кол. Ю. Левенець]. Київ : Парламентське видавництво, 2012. 808 с.
11. Там само. С. 571, 572.
12. Кулаков А. Курс по коммунікації. URL : <https://www.culturepartnership.eu/publishing/communication-course/the-basic-principles> (дата звернення: 20.06.2021).
13. Там само.
14. Дем'янчук О. П. “Державна політика”...
15. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб. : Алетей, 2008. 356 с. (Серия “Левифан”).
16. Там же. С. 15.
17. Нормативно-правові засади публічної політики та управління : навч. посіб. / уклад. : С. О. Телешун, С. В. Ситник. Київ : НАДУ, 2009. 87 с.

18. Там само. С. 6.
19. Політична енциклопедія... С. 273—275.
20. Пал Л. А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 1999. 422 с.
21. Музиченко Г. В. Визначення державної політики в сучасній політичній науці // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. 2011. Т. 155. Вип. 143. С. 104—108. (Серія : Політологія).
22. Публічна політика та управління... С. 10.
23. Дай Т. Основи державної політики / пер. з англ. Г. С. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва. Одеса : АО БАХВА, 2005. 468 с.
24. Пал Л. А. Аналіз державної політики... С. 37.
25. Публічна політика та управління... С. 6.
26. Енциклопедія державного управління... С. 485.
27. Колбеч Г. К. Політика: Основні концепції в суспільних науках / пер. з англ. О. Дем'янчук. Київ : ВД "Києво-Могилянська академія", 2004. 127 с.
28. Там само. С. 16, 17.
29. Енциклопедія державного управління... С. 485.
30. Кньопфель П., Ларю К., Малишева Н. Аналіз і пілотаж... С. 42.
31. Публічна політика та управління... С. 13.

Статтю подано: 14.04.2021

Статтю схвалено: 14.06.2021

Frolova Natalia Valerievna

*postgraduate student of Department
of Public Policy and Political Analysis of the National academy for public
administration under the President of Ukraine, Head of the Organizational
Support Department State inspection of urban planing of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-2892-7425

e-mail: frolova_nv@ukr.net

THEORETICAL PRINCIPLES AND COMPONENTS OF PUBLIC POLICY

Problem setting. Public policy is a complex phenomenon, because a number of actors are involved in its formation and implementation. The basis of this mechanism of publicity is the development of joint decisions by all participants in the public sphere and the search for compromises. In our opinion, such a mechanism is the basis of publicity of the policy itself as a phenomenon, because it provides openness, transparency of coordination of interests of different actors and the implementation of compromise solutions.

At the same time, the theoretical foundations of public policy require constant analysis of new approaches to the principles of public policy by

foreign and domestic scholars, study of features and components of this concept, their relationship and combination, highlighting the importance and role of theoretical justification of public policy in general. These questions are not so simple, because they require the study and analysis of a number of scientific papers.

Recent research and publications analysis. Among the authors who have made the greatest achievements in the study of public policy are J. Anderson, P. Knopfel, H. Arendt, E. Arato, R. Dahl, H. Colebatch, J. Dewey, P. Durand, J. Keane, J. March, P. Mueller, L. Paul, K. Patton, J. Richardson, D. Savitsky, G. Simon, J. Habermas and others. Among Ukrainian scientists – S. Teleshun, O. Demyanchuk, I. Reyterovych, A. Kolodiy, V. Tertychka and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Currently, there are several hundred definitions of “public policy” in the scientific literature, but due to differences in approaches to the essence and components of key actors, they are very different from each other, which complicates their use for specific political systems, such as public policy analysis. Of Ukraine. In our opinion, this needs to be considered and analyzed in detail because of its weight and importance, as Ukraine is still in the process of building its own public policy on democratic principles and needs to be completely separated from the communist legacy of the Soviet Union.

The aim of the article is to analyze the main approaches to the theoretical foundations of public policy by foreign and domestic scholars, study the features and components of this concept, their relationship and combination, highlighting the importance and role of theoretical justification of public policy in general.

Paper main body. The scientific novelty lies in the substantiation of the importance for public policy of the presence of clearly defined goals of public policy, its continuity, the role of the processes of interaction of its actors.

The interaction of public policy actors is not a simple coordinated clockwork, but rather a symphony, where each violin plays its part, echoing, competing with others, but – in the end, we hear a continuous melody consisting of the sums of instrumental parts, and identify and trace the role each individual without a score (hint) is almost impossible.

After the proclamation of Ukraine's independence and the start of state-building democracy, the study of public policy began in Ukraine. Representatives of the National Academy of Public Administration. emphasize that public policy is a form of political process that is implemented in public space, supported by information and communication resources and represented by a set of transparent vertical and horizontal interactions of its participants. In our opinion, this definition most accurately reflects the essence of public policy, but it may be appropriate to add to the definition a clarification of its direction.

Public policy can be defined as a form of political process that is implemented in public space with the support of information and communication

resources, is a complex set of transparent vertical and horizontal interactions of its participants, acting within their own statutory powers, and aimed at solving certain socially important problems or achieving the goal in specific historical conditions and economic and political situation by influencing the behavior of actors.

At the same time, public policy goals must be clearly defined and have criteria for assessing their achievement in the near and distant future.

It should be as transparent as possible, logically intertwined with the system of social life and become part of the overall development plan of the state, characterized by continuity and ability to transform at any stage to make adjustments, increase efficiency and achieve the most socially significant goal.

Public policy is a complex and multi-elemental phenomenon, which is openly formed by agreeing and finding compromises by the main actors in the public sphere.

Conclusions of the research and prospects for further studies:

1. Public policy is a form of political process that is implemented in public space with the support of information and communication resources, is a complex set of transparent vertical and horizontal interactions of its participants, acting within their own statutory powers, and aimed at solving certain socially important problems or achieving the goal in specific historical conditions and economic and political situation by influencing the behavior of actors.

2. Public policy objectives must be clearly defined and have clear criteria for assessing their achievement in the near and distant future.

3. The implementation of public policy can be directed as a reaction to the requests of citizens or the emergence of a certain social problem, which is primarily public rather than private. Public policy can also be a response to a public issue that reflects the social situation (as amended) and that has been set out by mediators and then discussed in a democratic way. Or, in response to political inquiries or demands made to public authorities by other actors, officials decide whether or not to take any action to address certain issues, which sets the content and direction of public policy.

4. The components of public policy usually include solutions to public problems, target groups as the basis of public problems, intended intentions, a number of decisions and actions, intervention program, the key role of public figures, formalized acts, more or less coercive nature of decisions and actions.

Key words: public policy, constituent elements of public policy; approaches to definition of public policy; actors of public policy; features of public policy; communication aspect of public policy.

References

1. Demianchuk, O. P. (2000). "Derzhavna polityka" ta "publichna polityka" : variant perekhidnoho periodu. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu "Kyievo-Mohylianska akademiia"*, Vol. 18 : Politychni nauky, pp. 31-36 [in Ukrainian].

2. Ibid. pp. 31.
3. Ibid. pp. 32.
4. Knopfel, P., Lariu, K., Malysheva, N. (2010). *Analiz i pilotazh publichnoi polityky*. Kyiv: Alerta. 424 p. [in Ukrainian].
5. Ibid. pp. 44.
6. Ibid. pp. 44.
7. Teleshun, S. O., Tytarenko, O. R., Sytnyk, S. V., Vyrovyi, S. I. (2010). *Publichna polityka ta upravlinnia*. Kyiv: NAPA. 36 p. [in Ukrainian].
8. Tertychka, V. (2010). Nauka pro suspilnu polityku: dosvid stanovlennia v Ukraini. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, № 1, pp. 48-58. [in Ukrainian].
9. Zahorskyi, V. S., Teleshun, S. O. & Kovbasiuk, V. Yu. (Eds.) (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. (Vol. 8: Publichne vriaduvannia). Lviv: LRIPA NAPA. 630 p. [in Ukrainian].
10. Levenets, Yu. (2012). (Ed). *Politychna entsyklopediia*. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo. 808 p. [in Ukrainian].
11. Ibid. pp. 571, 572.
12. Kulakov, A. *Kurs po kommunykatsyy*. URL : <https://www.culturepartnership.eu/publishing/communication-course/the-basic-principles> [in Ukrainian].
13. Ibid.
14. Demianchuk, O. P. (2000). "Derzhavna polityka"...
15. Danylova, N. Yu., Hurova, O. Yu., Zhydkova, N. H. (2008). *Publychnaia polityka: ot teoryi k praktyke*. SPb.: Aleteiia. 356 p. [in Ukrainian].
16. Ibid. pp. 15.
17. Teleshun, S. O., Sytnyk, S. V. (2009). *Normatyvno-pravovi zasady publichnoi polityky ta upravlinnia*. Kyiv: NAPA. 87 p. [in Ukrainian].
18. Ibid. pp. 6.
19. Levenets, Yu. (2012). (Ed). *Politychna entsyklopediia...* pp. 273-275.
20. Pal, L. A. (1999). *Analiz derzhavnoi polityky*. Kyiv: Osnovy. 422 p. [in Ukrainian].
21. Muzychenko, H. V. (2011). Vyznachennia derzhavnoi polityky v suchasni politychnii nautsi. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly*, Vol. 155, Issye 143, pp. 104-108 [in Ukrainian].
22. Teleshun, S. O., Tytarenko, O. R., Sytnyk, S. V., Vyrovyi, S. I. (2010). *Publichna polityka ta upravlinnia...* pp. 10.
23. Dai, T. & Balabaieva, Z. V. (Ed.). (2005). *Osnovy derzhavnoi polityky*. Odesa : AO BAKhVA. 468 p.
24. Pal, L. A. (1999). *Analiz derzhavnoi polityky...* pp. 37.
25. Teleshun, S. O., Tytarenko, O. R., Sytnyk, S. V., Vyrovyi, S. I. (2010). *Publichna polityka ta upravlinnia...* pp. 6.
26. Zahorskyi, V. S., Teleshun, S. O. & Kovbasiuk, V. Yu. (Eds.) (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia...* pp. 485.
27. Kolbech, H. K. (2004). *Polityka: Osnovni kontseptsii v suspilnykh naukakh*. Kyiv: VD "Kyievo-Mohylianska akademiia". 127 p.

28. Ibid. pp. 16, 17.
29. Zahorskyi, V. S., Teleshun, S. O. & Kovbasiuk, V. Yu. (Eds.) (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia...* pp. 485.
30. Knopfel, P., Lariu, K., Malysheva, N. (2010). *Analiz i pilotazh...* pp. 42.
31. Danylova, N. Yu., Hurova, O. Yu., Zhydkova, N. H. (2008). *Publychnaia polityka...* pp. 356.

Paper submitted: 14.04.2021

Paper accepted: 14.06.2021

Цитування: Фролова Н. В. Теоретичні засади та складові елементи публічної політики // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239245>).

Citation: Frolova, N. V. (2021). Teoretychni zasady ta skladovi elementy publichnoi polityky. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239245>).

УДК 352.07:005.95(477)

DOI: 10.33990/2070-4038.27.2021.239246

Фесенко Вікторія Олександрівна

*заступник начальника Служби – начальник відділу аналітики
та роз’яснювальної роботи*

*Служби з питань запобігання корупції Харківської міської ради,
здобувач Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

ORCID: 0000-0003-4555-3381

e-mail: victoriia.fesenko@ukr.net

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ КАДРОВИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто кадрові ризики як невід’ємну складову системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано використання поняття “кадрові ризики” в чинних нормативно-правових актах, які регулюють питання функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Окреслено основні підходи до визначення поняття “кадрові ризики в системі управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні”. Узагальнено причини виникнення кадрових небезпек на кожному етапі роботи з персоналом в органах місцевого самоврядування, зокрема: при підборі персоналу, в процесі діяльності та при звільненні.

Ключові слова: кадрові ризики; система управління персоналом; правове регулювання; етапи роботи з персоналом; служба в органах місцевого самоврядування; посадова особа.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку системи управління персоналом в організаціях та установах одним із найважливіших індикаторів реалізації трудового потенціалу в Україні є рівень безробіття. Подолання проблем, пов’язаних із поширенням цього явища, потребує невідкладного реформування сфери трудових відносин, насамперед враховуючи виклики, які постали перед світом у 2020 р. На сучасному етапі значно загострилась проблема нестачі кваліфікованих кадрів в Україні, передусім через еміграційний настрій молоді. Задля максимальної реалізації трудового потенціалу необхідно виявити та мінімізувати відповідні кадрові ризики, які є домінуючими серед всієї сукупності загроз, що можуть виникнути на шляху розвитку організації, зокрема органів місцевої влади. Адже саме від ефективності діяльності місцевого самоврядування залежить функціонування багатьох сфер держави загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні аспекти управління ризиками в організації висвітлені у працях таких науковців, як: Д. Аллен, В. Вітлінський, І. Івченко, С. Ілляшенко, Д. Портер, К. Фрост. Поняття та класифікація кадрових ризиків були розглянуті та представлені в напрацюваннях А. Алавердова, О. Дьоміна, В. Жуковської, Л. Іщук, В. Родченко, Г. Рекун, О. Пахлової, С. Лобазова, А. Смагулова. Загалом розглянули концепцію управління кадровими ризиками як складову системи управління персоналом у приватному секторі А. Амінов та Н. Карцева. Причини виникнення кадрових ризиків дослідили В. Федосєєв та М. Хромов. Розробила методи виявлення причин та факторів кадрових ризиків, їх обліку та мінімізації впливу Є. Буланова. Мінімізацію кадрових ризиків в управлінні персоналом державної служби за допомогою психологічного впливу досліджували Н. Казакова, Ж. Денисова та О. Калмикова.

Викремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на опрацьованість багатьох аспектів зазначеного питання, визначення, специфіка та класифікація кадрових ризиків в органах місцевого самоврядування є недостатньою мірою досліджені і потребують ретельнішого вивчення та обґрунтування.

Метою статті є визначення та класифікація кадрових ризиків у системі управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Управління персоналом – багатогранний і складний процес, який характеризується специфічними особливостями та закономірностями. Йому властива системність, яка передбачає врахування взаємозв'язків між окремими аспектами проблеми для досягнення цілей, визначення шляхів їх вирішення, створення відповідного механізму взаємодії, що забезпечує комплексне планування та визначає подальшу стратегію. З метою забезпечення перспективних показників функціонування, основою системи управління персоналом повинні бути науково обґрунтовані принципи, вона повинна використовувати сучасні інноваційні методи та технології, але не перешкоджати загальній програмі розвитку організації. Як влучно зазначив П. Друкер, саме у сфері управління персоналом традиційні базові уявлення істотно суперечать реальності та є непродуктивними [1]. На думку автора, існує єдиний правильний принцип управління персоналом – використання диференційованих підходів і стилів керівництва для різних груп працівників і навіть окремих робітників у різних ситуаціях.

Ефективна система управління персоналом забезпечує розвиток організації, проте її незадовільний стан може нести і низку загроз. В економічній науці існують дві теорії ризику – класична та неокласична. Основними представниками класичної теорії традиційно вважаються Дж. Міль та Н. Сеньйор, які розглядали ризик як математичне очікування втрат, що можуть виникнути внаслідок ухваленого рішення [2]. Тобто, ризик визначається як збиток, заподіяний реалізацією певного алгоритму. Відповідно до неокласичної теорії економічного ризику, розробленої в 20 –

30-х рр. XX ст. економістами А. Маршаллом та А. Пігу, ризик – це ймовірність відхилення від поставлених цілей [3, 4].

Кадрові ризики є невід’ємною складовою системи управління персоналом. Так, за визначенням О. Пахлової, усі ризики, що виникають на підприємстві з огляду на діяльність персоналу, належать до кадрових [5]. Є. Москвітін також дає більш загальне визначення поняття “кадрові ризики”. Він вважає, що кадрові ризики – це будь-яка діяльність чи бездіяльність з боку персоналу [6]. На думку М. Хромова, діяльність організації неможлива без кадрових ризиків. Вони виникають навіть у самому процесі взаємодії працівників та сторонніх організацій (публічних органів влади, партнерів, суспільних організацій тощо). Їх роль відображає збільшення значущості людського чинника в організації, установі, підприємстві, незалежно від форми власності та незважаючи на ті технічні прориви, які ми на сьогодні спостерігаємо. Основною причиною кадрових ризиків є непередбачуваність людської поведінки, яка зумовлює значний діапазон можливих вирішень завдань та їх наслідків.

Кадрові ризики в кожній сфері мають свої особливості. Існує думка, що створенням безпечного середовища для працівників занепокоєний значно більше приватний сектор, на відміну від центральних та місцевих органів влади, що пояснюється не лише залученням персоналу, а й його утриманням з метою зменшення витрат на його навчання та підвищення кваліфікації. З огляду на це, в приватному секторі активно використовується так званий ризик-менеджмент. У банках України та банківських групах запроваджена система управління ризиками. Постановою Правління Національного банку України № 64 від 11.06.2018 р. визначено комплекс заходів, спрямованих на зменшення ймовірності виникнення ризику та/або зменшення його впливу на результати діяльності банку. Значна увага приділяється уразливості персоналу, зокрема: політиці запобігання конфлікту інтересів, механізму конфіденційного повідомлення про неприйнятну поведінку в банку (whistleblowing policy mechanism) тощо. На думку авторів І. Дерід та Ю. Гармаш, у міжнародному бізнесі наявність персоналу із різних країн може зумовлювати три специфічні типи кадрових небезпек: ризик експатріації; ризик, пов’язаний із багатонаціональністю команди; ризик наявності зловживань іноземною робочою силою [7]. Розглянуті вище приклади вказують на те, що якою б не була сфера діяльності або форма власності, все одно залишається актуальним питання кадрової безпеки, яка може мати руйнівний вплив і на працівника як на особистість, і на цілі організації загалом.

У нормативно-правових актах, що регулюють питання функціонування державної служби в Україні, поняття кадрових ризиків використовується доволі часто. Так, на підставі Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах № 995 від 14.09.2012 р. та змін, внесених від 06.12.2018 р. до ст. 26 Бюджетного кодексу України, в усіх державних органах запроваджено діяльність щодо внутрішнього аудиту,

зокрема окреслено поняття “кадрові ризики”. Наприклад, однотипне поняття закріплене у нормативно-правових актах Міністерства юстиції України, Міністерства оборони України, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру, Інструкціях з організації внутрішнього контролю в Запорізькій, Луганській, Одеській та Полтавській обласних державних адміністраціях. Доцільно зазначити, що за інформацією Міністерства фінансів України від 14.04.2020 р., у більшості державних органів закріплене поняття “кадрові ризики”, проте не запроваджено системної діяльності з їх управління [8].

Значно складніше виглядає ситуація з органами місцевого самоврядування. Як показує досвід і статистика, громадяни найчастіше звертаються по допомогу до посадових осіб місцевого самоврядування. Служіння народу – справа відповідальна, що вимагає не просто здійснювати належний відбір кращих професіоналів на службу, а й допомагати посадовцю професійно розвиватися та ставати ефективнішим, результативнішим. За останні роки служба в органах місцевого самоврядування набула ознак масової професії. Проте потрібно пам’ятати, що людський ресурс органів місцевого самоврядування має власну специфіку, навіть порівняно із державною службою. До таких специфічних рис належать, насамперед, виборність на посади та строковість перебування на них. Ці особливості обумовлюють такі характеристики, як різний рівень досвіду посадовців, їх компетентності, готовності до виконання обов’язків на належному рівні та у повному обсязі тощо. На сьогодні важливою рисою українського суспільства є його неоднорідність, відмінність, а іноді й антагоністичність політичних та економічних інтересів соціальних груп. Тому якість управління на місцевому рівні залежить від зваженої оцінки дискреційності повноважень, професіоналізму кадрового корпусу, уміння надавати якісні публічні послуги, вмотивованості та доброчесності.

Формулювання поняття “кадрові ризики” в органах місцевого самоврядування не має офіційного закріплення. На сьогодні цей термін недостатньо розкритий також і в науковій літературі. Деякі фахівці виділяють так звані “ризики керівників в поліпшенні ефективності управління органами місцевого самоврядування” та припускають їх потенційні наслідки для працівників [9]. Інші, зокрема В. Меньшова та І. Ступак, виявляють зони ризику, які формують загрозу для успішності виконання кадрової роботи в органах муніципального управління [10]. В той час інші автори приділяють увагу корупційним ризикам як одним із видів кадрових небезпек. О. Банчук досліджує беззаконні діяння в органах місцевого самоврядування та приділяє значну увагу їх мінімізації та запобіганню [11]. С. Яременко та О. Яременко дослідили практичні підходи до управління корупційними ризиками при прийнятті кадрових рішень на публічній службі. До публічних службовців, на думку авторів, належать як особи, уповноважені на виконання функцій держави, так і на виконання функцій місцевого самоврядування [12].

Враховуючи специфіку зазначених органів, можна стверджувати, що кадрові ризики в системі управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні – це сукупність загроз для персоналу та органу місцевого самоврядування загалом, пов'язаних із чинниками особистісного фактору, економічного спрямування та специфікою соціально-професійного середовища посадовців.

На думку Є. Буланової, кадрові ризики необхідно класифікувати за критерієм причин їх виникнення. Вона виділяє індивідуальні та організаційні кадрові ризики. Індивідуальні складаються з таких категорій: біологічні, соціально-психологічні, духовно-інтелектуальні й економічні. Організаційні розподіляються на три групи: 1) пов'язані з підбором персоналу; 2) з'являються в процесі діяльності; 3) обумовлені звільненням працівників [13]. Можна погодитись, що наявна класифікація є дійсно характерною для процесу управління персоналом в органах місцевого самоврядування, адже проходження служби посадовими особами має значну кількість нюансів, проте є доволі загальною і потребує детальнішої систематизації. І. Цветкова та Т. Барабанщикова дещо доповнюють згадану вище класифікацію. Так, серед індивідуальних економічних кадрових ризиків виділені ризики зловживання повноваженнями та кримінал (корупція, розголошення інформації, розкрадання, шахрайство, втрата обладнання та зловживання довірою керівника). На виході з організації, окрім ризиків вивільнення, вони виділили ризики, пов'язані з появою нових співробітників та втратою кваліфікованих кадрів [14].

У практичній діяльності визначити першоджерело ризику є достатньо важкою процедурою. Однак за допомогою системного підходу доречно виокремити два напрями впливу кадрових ризиків: перший, коли система впливає на елемент, тобто управління персоналом органу місцевого самоврядування здійснює вплив на посадову особу; другий – елемент впливає на систему, тобто посадова особа спричиняє вплив на систему управління персоналом та на орган місцевої влади. Характеризуючи перший напрям, можна виділити такі фактори: технічні, технологічні, мотиваційні, психологічні, корупційні. Проте цей перелік також не є вичерпним. Наприклад, мотиваційний фактор можна розподілити на економічний вплив та неекономічний. Подібна ситуація стосується і психологічного фактору, який можна розглядати у контексті соціальних та духовних чинників. При оцінці другого напрямку доречно виділити етапи роботи з персоналом, про які згадувалось вище. Так, кадрові ризики можуть виникати при роботі, пов'язаній із підбором персоналу, його діяльністю та звільненням. Ця структуризація дає змогу аналізувати елементи системи і їх взаємозв'язки в межах конкретного етапу проходження служби.

Наголошуючи на важливості комплексного підходу, В. Швирьов і Е. Юдін пишуть, що дуже часто доводиться стикатися з висловом “комплексний підхід” який вживається тоді, коли йдеться про проблеми науки та практики. При системному підході здебільшого йдеться про дослідження системи, до складу якої належать окремі елементи. Тому при

класифікації кадрових ризиків в органах місцевого самоврядування доречно використовувати комплексний підхід: приділяти увагу не лише теоретичним аспектам, які можуть виникнути на кожному етапі роботи з персоналом, але й практичним, які перебувають у постійному русі та можуть залежати, наприклад, від керівника, обраного територіальною громадою, або функціональних обов'язків, пріоритетність яких змінюється з плином часу.

Узагальнюючи, комплексно проаналізуємо причини виникнення кадрових ризиків на кожному етапі роботи з персоналом. Так, при підборі кандидатів на посаду найбільші загрози несуть технологічні ризики. Адже потужна частина кадрових ризиків пов'язана з діяльністю персоналу. Технологічні ризики полягають у використанні сучасних нововведень: засобів, способів, методів, техніки і правил проведення робіт, розподілі функціональних і посадових обов'язків, а також в організації роботи (наприклад, створення нових підрозділів та посад, реорганізація, перерозподіл повноважень), цілей, завдань і стратегії (наприклад, у разі істотних змін у навколишньому середовищі, при зміні розпорядника, злиттях і поглинаннях).

Більшість компаній приділяють значну увагу співбесідам із майбутнім працівником, виявленню його переваг і недоліків, активно використовують хедхантинг, проте в органах місцевої влади й надалі єдиним критерієм оцінки при конкурсному відборі є іспит із письмовими відповідями на запитання.

Технічні ризики полягають у відсутності підготовки співробітників до застосування нової техніки, інноваційних проектів до неї. Особливо цей ризик відчувається в умовах високої невизначеності. Так, у процесі налагодження безперервної діяльності при існуванні пандемії, більшість організацій зіткнулась з проблемою належного технічного забезпечення персоналу. З огляду на це, значна частина приватних компаній перейшла на дистанційний режим роботи, проте робота органів місцевої влади залишилась майже без змін через низку суттєвих перешкод, а саме: забезпечення посадових осіб лише стаціонарними комп'ютерами, що практично унеможливило роботу у режимі "on-line"; кібер-ризиків або хакерські атаки, які полягають у навмисному злочинному використанні комп'ютерного обладнання та програмного забезпечення третіми особами, брак знань та досвіду у частини співробітників щодо роботи з сервісами Zoom, ClickMeeting, Skype, MyOwnConference тощо, а також відсутність належної методичної підтримки такого спрямування; перебування значного обсягу ділової документації на паперових носіях тощо. Подолання зазначених перешкод може сприяти упровадженню змін та посиленню фокусу керівників на цифровій трансформації, яка, своєю чергою, забезпечить зміцнення інформаційного суспільства та розбудову "цифрової" економіки. Для України це також означатиме підвищення конкурентоздатності на міжнародній арені.

Безумовно, на сьогодні корупційні ризики під час діяльності посадових осіб є особливо актуальними. Доцільно згадати, що деякі персональні риси,

зокрема недбалість та безвідповідальність, які хоч і не пов'язані зі здобуванням вигоди, проте з часом також можуть стимулювати посадовців до скоєння корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень. Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо викорінення корупції, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого. Проте рішення Конституційного суду від 27.10.2020 р. може негативно вплинути на ті зусилля, яких Україна вже доклала для забезпечення прозорої та публічної діяльності посадових осіб відповідно до Закону України “Про запобігання корупції”.

Не останню роль серед видів кадрових ризиків відіграють психологічні чинники. Вони полягають у ставленні посадових осіб до себе і оточення та пов'язуються із такими станами та якостями, як здібність до самооцінки, нерішучість, побоювання, психологічна стійкість, чесність, справедливість, комунікативність, прояви девіантної поведінки тощо. Адже і досі щорічна оцінка, атестація та навчання дуже часто є формальними. Поняття “адаптація” та шляхи її забезпечення взагалі майже відсутні на службі в органах місцевого самоврядування, що негативно позначається на діяльності не лише молодих фахівців, а й на функціонуванні колективу загалом.

Не досліджена пріоритетність мотивів трудової діяльності, відсутність продуманої компенсаційної політики, сприйняття несправедливості оплати, недостатність коштів у місцевому бюджеті – все це зумовлює мотиваційні ризики. Внутрішня мотиваційна складова, як відомо, є наймогутнішою рушійною силою будь-якого працівника (наприклад: статус, визнання, ідеалізм, безпека, захищеність, престиж); зовнішня мотивація є менш сильною, може навіть бути контрпродуктивною (наприклад: заробітна плата, пільги, примус, похвала, просування по службі). Таким чином, важливою складовою процесу мотивації посадових осіб місцевого самоврядування, яка на сьогодні майже відсутня, є своєчасний моніторинг задоволеності посадовців робочим середовищем, проведення коуч-бесід, опитувань, аналіз отриманих результатів і відповідне коригування організації процесу діяльності органу місцевого самоврядування.

При звільненні персоналу найбільшим ризиком є перехід цінних кадрів до іншої установи, так званий інтелектуальний ризик. Це явище провокує незадовільний психологічний клімат у колективі, зниження ефективності та продуктивності праці, неповагу до правил, встановлених керівництвом, зростає критика щодо роботодавця та керівників, збільшується кількість випадків відсутності посадовців на службі через хвороби та відпустки без збереження заробітної плати тощо. Суттєвими в цьому випадку є й економічні небезпеки, що пояснюються фінансовими втратами на навчання, підвищення кваліфікації звільненого працівника.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Підсумовуючи існуючі класифікації кадрових ризиків, можна дійти висновку, що одні дослідники використовують якісні і кількісні характеристики, другі – отриманий від них ефект, треті – роблять акцент на організаційно-

управлінських заходах. Кожна з класифікацій може бути доречною відповідно до поставлених цілей конкретного дослідження. Кожен кадровий ризик постійно змінюється, витісняючи стереотипи, та потребує належної уваги з боку керівництва. Вкрай актуальною на сьогодні є необхідність підвищувати рівень цифровізації, активно використовувати хмарні технології; мати більш варіативну структуру витрат; приділяти належну увагу вивченню переваг та недоліків кожного посадовця. Саме гнучкість системи управління персоналом може стати підґрунтям для розкриття довгострокового потенціалу органів місцевої влади, хоча ідентифікація кадрових ризиків та їх мінімізація є процесом довготривалим та важким. На сьогодні існують методи оцінки кадрових ризиків, серед яких: карти ризиків, побудова кадрового профілю, спіралі ризиків, методи аналізу ієрархій, аналогій, матриця “ймовірність – збитки”, оцінка ризиків на основі системи Елмер тощо, які відкривають перспективи щодо подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури

1. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке : учеб. пособ. Москва ; Санкт-Петербург ; Киев : Издательский дом “Вильямс”, 2004. 272 с.
2. Милль Дж. С. Основы политической экономии и некоторые аспекты их приложения к социальной философии. Москва : Прогресс, 1990. 352 с.
3. Маршалл А. Принципы экономической науки : в 3 т. Т. 2. Москва : Прогресс, 1993. 351 с.
4. Пигу А. С. Экономическая теория благосостояния : в 2 т. Т. 1. Москва : Прогресс, 1985. 512 с.
5. Пахлова О. В. Оцінка ризиків персоналу в умовах виробничого підприємства // Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 9 (1). С. 136—140.
6. Бадалова А. Г., Москвитин К. П. Кадры риска: управление кадровыми рисками предприятия // Российское предпринимательство. 2005. Т. 6. № 7. С. 92—98.
7. Гармаш Ю. О., Дерід І. О. Кадрові ризики в міжнародному бізнесі // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2017. № 6. С. 33—37. (Серія “Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм”).
8. Інформація про стан внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у 2019 році. URL : <https://tinyurl.com/y6493htk> (дата звернення: 07.03.2021).
9. Управління персоналом в умовах децентралізації / В. М. Олуйко [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.
10. Меньшова В. Н., Ступак И. М. Кадровая работа в сфере государственного и муниципального управления: зоны риска // Современные исследования социальных проблем. 2011. Т. 7. № 3. URL : <https://tinyurl.com/y5kcnft> (дата обращение: 07.03.2021).

11. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування : практ. посіб. Київ : ТОВ “Софія-А”, 2012. 88 с.

12. Яременко С., Яременко О. Практичні підходи до управління корупційними ризиками при прийнятті кадрових рішень на публічній службі // Держслужбовець. 2016. № 9. URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/september/issue-9/article-21388.html> (дата звернення: 07.03.2021).

13. Буланова Е. Н. Определение понятия кадрового риска // Управление персоналом. Ученые записки / под ред. В. К. Потемкина. Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургской академии управления персоналом, 2007. 334 с.

14. Цветкова І. І., Барабанщикова Т. І. Типологізація кадрових ризиків // Культура народів Причорномор'я. Проблеми матеріальної культури – економічні науки. 2012. URL : <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/91116/40-Tsvetkova.pdf?sequence=1> (дата звернення: 07.03.2021).

Статтю подано: 10.03.2021

Статтю схвалено: 04.06.2021

Fesenko Victoriia Oleksandrivna

Doctoral candidate for the Academic Department of Personnel Management and Labor Economics of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Deputy Head of the Service - Head of the Analytics and Outreach Department of the Service on Corruption Prevention of the Kharkiv City Council
ORCID: 0000-0003-4555-3381
e-mail: victoriia.fesenko@ukr.net

THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF HUMAN RESOURCE RISKS IN THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM IN LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

Problem setting. More recently, the problem of the shortage of skilled personnel in Ukraine has become significantly aggravated, primarily due to emigratory mood of young people. To maximize the implementation of labor potential, it is necessary to identify and minimize the relevant human resource risks that may arise during the development of the organization, in particular of local authorities. After all, the functioning of many spheres of the state as a whole depends on the efficiency of local governments activities.

Recent research and publication analysis. The concept and classification of human resource risks were considered and presented in the works of A. Alaverdov, O. Diomin, V. Zhukovska, L. Ischuk, V. Rodchenko, G. Rekun, O. Pakhlova, S. Lobazova, O. Smagulov. V. Fedoseev and M. Khromov investigated the causes of human resources risks. E. Bulanova developed methods

for identifying the causes and factors of human resources risks, accounting for them, and minimizing the influence. N. Kazakova, Zh. Denisova, O. Kalmykova studied the minimization of human resource risks in the management of civil service personnel with the help of psychological influence.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Despite the elaboration of many aspects of this issue, the definition, specificity, and classification of human resource risks in local government bodies have been studied insufficiently and require a more thorough study and justification.

The purpose of the paper is to identify and classify human resource risks in the personnel management system in local government bodies in Ukraine.

Paper main body. Personnel management is a multifaceted and complex process, which is characterized by specific features and patterns. Human resource risks are an integral part of the HR management system. According to the majority of scientists, the activities of the organization are impossible without human resource risks. The main reason for human resource risks is the unpredictability of human behavior, which generates a significant range of possible solutions to problems and their consequences.

Human resource risks in each area have their own characteristics. The wording of the concept of “human resource risks” in local government bodies is not officially fixed. Today, this term is also insufficiently developed in the scientific literature. Taking into account the specifics of these bodies, it can be taken as a basis that human resource risks in the personnel management system in local government bodies in Ukraine are a set of threats to personnel and the local government body as a whole, associated with factors of the personal factor, economic nature and the specifics of the social and professional environment of civil servants.

The personnel hazard at each stage of work with the cadre potential can be generated by the following factors: technical, technological, motivational, psychological, and corruption. An important point in changing personnel hazards is circumstances that change over time. This includes the situation in the country, the team, the official's family, his/her character, needs, priorities. Today, during the quarantine period, technical and technological risks are especially relevant. They can simplify most procedures for obtaining services to protect workers from danger. However, there is another side to this situation – the psychological side. Not every official is capable of drastically changing his/her work schedule. These changes are especially difficult for aged employees.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Each personnel risk is constantly changing, crowding out stereotypes, and requires due attention from the management. It is extremely urgent today to increase the level of digitalization. It is the flexibility of the personnel management system that can become the basis for unlocking the long-term potential of local authorities, although the identification of human resource risks and their minimization is a long and difficult process.

Key words: human resource risks; personnel management system; legal regulation; stages of work with personnel; service in local government bodies; official.

References

1. Druker, P. F. (2004). *Zadachi menedzhmenta v HHI veke*. Moskva ; Sankt-Peterburg ; Kiev: Izdatelskij dom "Viljams". 272 p. [in Russian].
2. Mill, Dzh. S. (1990). *Osnovy politicheskoy jekonomii i nekotorye aspekty ih prilozhenija k socialnoj filosofii*. Moskva: Progress. 352 p. [in Russian].
3. Marshall, A. (1993). *Principy jekonomicheskoy nauki*. (Vol. 2, 351 p.). Moskva: Progress [in Russian].
4. Pigu, A. S. (1985). *Jekonomicheskaja teorija blagosostojanija*. (Vol. 1. 512 p.). Moskva: Progress [in Ukrainian].
5. Pakhlova, O. V. (2014). Otsinka ryzykiv personalu v umovakh vyrobnychoho pidpryiemstva. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu*, Issue 9 (1), pp. 136-140 [in Ukrainian].
6. Badalova, A. G., Moskvitin, K. P. (2005). Kadry riska: upravlenie kadrovymi riskami predprijatija. *Rossijskoe predprinimatelstvo*, Vol. 6, № 7, pp. 92-98 [in Russian].
7. Harmash, Yu. O., Derid, I. O. (2017). Kadrovi ryzyky v mizhnarodnomu biznesi. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnogo universytetu imeni V. N. Karazina*, № 6, pp. 33-37 [in Ukrainian].
8. *Informatsiia pro stan vnutrishnogo kontroliu ta vnutrishnogo audytu u 2019 rotsi*. (2021). URL : <https://tinyurl.com/y6493htk> [in Ukrainian].
9. Oluiko, V. M. [et al.] & Oluiko, V. M (Ed.). (2018). *Upravlinnia personalom v umovakh detsentralizatsii*. Kyiv. 504 p. [in Ukrainian].
10. Menshova, V. N., Stupak, I. M. (2011). Kadrovaja rabota v sfere gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenija: zony riska. *Sovremennye issledovanija socialnyh problem*, Vol. 7, № 3. URL : <https://tinyurl.com/y5kgnft> [in Russian].
11. Banchuk, O. (2012). *Zapobihannia i protydiia koruptsii v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia*. Kyiv: TOV "Sofiiia-A". 88 p. [in Ukrainian].
12. Yaremenko, S., Yaremenko, O. (2016). Praktychni pidkhody do upravlinnia koruptsiinymy ryzykamy pry pryiniatti kadrovyykh rishen na publichnii sluzhbi. *Derzhsluzhbovets*. № 9. URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/september/issue-9/article-21388.html> [in Ukrainian].
13. Bulanova, E. N. & Potemkina, V. K. (Ed.). (2007). Opredelenie ponjatija kadrovogo riska. In *Upravlenie personalom. Uchenye zapiski*. – Sankt-Peterburh: Izd-vo Sankt-Peterburgskoj akademii upravlenija personalom. 334 p. [in Russian].
14. Tsvetkova, I. I., Barabanshchykova, T. I. (2012). Typolohizatsiia kadrovyykh ryzykiv. *Kultura narodov Prychernomoria. Problemy materyalnoi kultury – ekonomycheskye nauky*. URL : <http://dspace.nbuu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/91116/40-Tsvetkova.pdf?sequence=1> [in Russian].

Paper submitted: 10.03.2021

Paper accepted: 04.06.2021

Цитування: Фесенко В. О. Поняття та класифікація кадрових ризиків у системі управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239246>).

Citation: Fesenko, V. O. (2021). Poniattia ta klasyfikatsiia kadrovyykh ryzykiv v systemi upravlinnia personalom v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Democratic governance*, Issue 1(27). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: [10.33990/2070-4038.27.2021.239246](https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239246)).