

Електронне наукове видання «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6



№ 6 (36) / 2023



**Електронне наукове видання
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Electronic scientific publication
«PUBLIC ADMINISTRATION
AND NATIONAL SECURITY»**

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

№ 6 (36)

Київ 2023

ББК 66.061.43

УДК 351

П88



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Index Copernicus International (ICI); Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; ResearchBib; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); CrossRef.

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 281),
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2023

© Електронне наукове видання
«Публічне адміністрування
та національна безпека», 2023

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publične administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

Редакція
Головний редактор

Головний редактор — **Романенко Євген Олександрович**, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Національного авіаційного університету, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

Заступники головного редактора

Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Жукова Ірина Віталіївна — кандидат наук із державного управління, доцент, заступник директора з навчально-виховної роботи Навчально-наукового інституту менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти», виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

Редакційна колегія

Арошідзе Паата — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

Ахметова Лайла Сейсембековна — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

Бурик Зоряна Михайлівна — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

Гечбаія Бадрі Нодаровіч — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

Гвожджєвіч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

Дегтяр Андрій Олегович — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

Дегтяр Олег Андрійович — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Мідельський Сергій Людвигович — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

Мотренко Тимофій Валентинович — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України (Київ, Україна)

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Ситник Григорій Петрович — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Кухарчук Петро Михайлович — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, Україна)

Шмагун Антоніна Вікторівна — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління і проектного менеджменту Навчально-наукового інституту менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти» (Київ, Україна)

Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

Яровой Тихон Сергійович — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Агнешка Кістер — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

Недбалек Карел — доктор філософії (PhD) в галузі права, доцент, професор Європейського професійного докторату, MBA, адвокат (Чехія)

ЗМІСТ

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Колтун Вікторія Семенівна ДЕТЕРМІНАНТИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЯК ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ	9
---	---

Корчак Наталія Миколаївна НАПРЯМИ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСАХ В УКРАЇНІ...	15
--	----

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Бліщук Катерина Михайлівна ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	22
--	----

Власенко Роман Вікторович МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ.....	29
---	----

Янишівський Михайло Мирославович, Янишівський Тарас Ярославович ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ: ПРОГРАМНІ ДОКУМЕНТИ, ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА СУДУ ЄС	34
---	----

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Куц Богдан Юрійович ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА ЕКСПЛІКАЦІЯ ПРОБЛЕМАТИКИ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА	47
---	----

Слободян Володимир Ярославович ІДЕЙНО-ЦІННІСНИЙ ВПЛИВ КОНСЕРВАТИЗМУ НА ДЕМОКРАТИЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	53
---	----

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Цзіньпін Лі, Мельниченко Анатолій Анатолійович ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ШОС У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ	61
--	----

Демчишак Назар Богданович, Дропа Ярослав Богданович, Чечіль Роксолана Володимирівна РОЛЬ ЕНДАВМЕНТ-ФОНДІВ У ФІНАНСУВАННІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	69
---	----

Наумчук Віктор Володимирович ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ	78
Приліпко Сергій Михайлович, Валов Олег Володимирович УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ІНТЕГРОВАНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	86
Угоднікова Олена Ігорівна ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО МАРКЕТИНГУ У СФЕРІ ОБСЛУГОВУВАННЯ	94

CONTENTS

RESEARCH, DEVELOPMENT, PROJECTS ON PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION

Koltun Viktoriia DETERMINANTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE AS FORMS OF IMPLEMENTING PUBLIC AND AUTHORITATIVE POWERS	9
---	---

Korchak Nataliia DIRECTIONS OF COMBATING AND PREVENTING CORRUPTION IN ELECTION PROCESSES IN UKRAINE	15
--	----

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Blishchuk Kateryna FEATURES OF THE MANAGEMENT OF THE SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN UKRAINE	22
--	----

Vlasenko Roman INTERNATIONAL APPROACHES TO MEDICAL TREATMET QUALITY ASSESSMENT	29
--	----

Yanishivsky Mykhailo, Yanishivsky Taras THE POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE: PROGRAM DOCUMENTS, LEGISLATION AND PRACTICE OF THE EU COURT	34
--	----

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kuts Bohdan PUBLIC-MANAGEMENT EXPLICATION OF CHALLENGES IN THE DEVELOPMENT OF STATE-SOCIETY RELATIONS	47
--	----

Slobodian Volodymyr THE IDEOLOGICAL AND VALUE INFLUENCE OF CONSERVATISM ON THE DEMOCRATIZATION OF STATE ADMINISTRATION IN UKRAINE	53
--	----

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Jinping Li, Melnychenko Anatolii DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SOME SCO MEMBER STATES IN THE CONTEXT OF INNOVATION POLICY IMPLEMENTATION	61
--	----

Demchyshak Nazar, Dropa Yaroslav, Chechil Roksolana ROLE OF ENDOWMENT FUNDS IN FINANCING HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS	69
--	----

Naumchuk Viktor INSTRUMENTS OF STATE LAND MANAGEMENT	78
--	----

Prylipko Sergii, Valov Oleg

IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF FORMING THE CONCEPT
OF INTEGRATED DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITY'S TERRITORY86

Uhodnikova Olena

INFORMATION AND COMMUNICATION MECHANISM OF PUBLIC MARKETING
IN THE FIELD OF SERVICE.....94

УДК 35.07:342.5

Колтун Вікторія Семенівна
*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри регіональної політики ННІ ПУДС
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*
Koltun Viktoriia

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Head of the Regional Policy Department of the
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of
Taras Shevchenko National University of Kyiv*
ORCID: 0000-0001-8432-873X

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9035

ДЕТЕРМІНАНТИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ЯК ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

DETERMINANTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE AS FORMS OF IMPLEMENTING PUBLIC AND AUTHORITATIVE POWERS

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню детермінантів законодавчої ініціативи як форми реалізації публічно-владних повноважень.

Визначено, що форми управлінської діяльності дозволяють виразити екзогенну волю держави, реалізовувати публічні інтереси, завдання й функції суб'єктів владних повноважень (виконувати адміністративні зобов'язання), дотримуватися встановленого порядку управління, гарантувати гласність і прозорість діяльності відповідних органів, що призводить до утвердження законності. Ці форми характеризують компетенцію і повноваження органів публічної влади, а обрання оптимальних форм діяльності забезпечує ефективність їх реалізації. У разі продуктивного поєднання цих форм відбувається удосконалення управлінської діяльності, що позитивно впливає на суспільні процеси.

Для органів, уповноважених на видання обов'язкових до виконання актів, в тому числі, законодавчої влади, екзогенною формою реалізації публічної влади є законотворчість, що здійснюється, зокрема, у законодавчому процесі, атрибутивним синкретичним елементом якого виступає законодавча ініціатива.

З'ясовано, що правова природа законодавчої ініціативи визначається її належністю до законодавчого процесу. Ця стадія розпочинає вказаний процес і включає право уповноважених суб'єктів її реалізувати, обов'язки з виконання, що складають зміст законодавчої ініціативи, визначену законодавством підставу виникнення цього процесу та об'єкт, з приводу якого вчиняються дії.

Суб'єкти законодавчої ініціативи як суб'єкти публічно-управлінської діяльності здійснюють формування публічної політики держави, а реалізуючи право ініціативи, у разі ухвалення нормативно-правових актів, така діяльність набуває форми врегулювання відносин у певній сфері життєдіяльності суспільства. Таким чином, детермінування законодавчої ініціативи обумовлює забезпечення належного врегулювання уповноваженими суб'єктами законодавчої ініціативи суспільних відносин, а отже впливає на ці відносини, що дозволяє розцінювати ініціативу як форму реалізації публічно-владних повноважень.

Ключові слова: влада, взаємодія, повноваження, законодавча ініціатива, суб'єкт законодавчої ініціативи, публічно-владні повноваження, публічне управління.

Summary. The article is focused on studying the determinants of legislative initiative as a form of exercising public and authoritative powers.

It has been determined that the forms of management activity allow expressing the exogenous will of the state, realizing public interests, objectives and functions of authoritative power subjects (fulfilling administrative obligations), following the established management procedure, guaranteeing the publicity and transparency of the activities of the relevant agencies, which

leads to the rule of law establishment. These forms characterize the competence and powers of public authorities, and selecting the optimal forms of activity ensures the effectiveness of their implementation. If these forms are productively combined, there is improvement of management activities, which has a positive effect on social processes.

The exogenous form of exercising public power for the agencies authorized to issue binding acts, including the legislative ones, is law-making, which is carried out, in particular, in the legislative process, whose attributive syncretic element is the legislative initiative.

It has been clarified that the legal nature of the legislative initiative is determined by its belonging to the legislative process. This stage begins the specified process and includes the right of the authorized subjects to implement it, the implementation obligations that make up the content of the legislative initiative, the legally defined reason for the origin of this process and the object for taking the actions.

The subjects of the legislative initiative as subjects of public and management activity carry out the formation of the state's public policy, and by exercising the right of initiative, in case of the adoption of regulatory legal acts, such activity acquires the form of regulating relations in society's certain sphere of life. Thus, the determination of the legislative initiative conditions the provision of proper regulation by the authorized subjects of the legislative initiative of social relations, and therefore affects these relations, which allows considering the initiative as a form of exercising public and authoritative powers.

Key words: power, interaction, authorities, legislative initiative, subject of legislative initiative, public and authoritative powers, public administration.

Постановка проблеми. Нагальні питання євроінтеграції України зумовили активізацію процесів ефективного формування в країні класичних атрибутивних ознак правової, соціальної, демократичної держави шляхом продуктивної реалізації здійснюваних реформ при здійсненні державної політики у цілісному спектрі сфер життєдіяльності суспільства. Ефективність такого реформування залежить від обґрунтованості законодавчого регулювання відповідних відносин і процесів. Якісність нормотворчості детермінована специфікою підготовки проєкту нормативно-правового акту, який вноситься до парламенту шляхом реалізації права на законодавчу ініціативу. Суб'єкти владних повноважень здійснюють управлінську діяльність у відповідних формах, що виражають екзогенну волю держави з реалізації публічних інтересів, завдань та функцій суб'єктів владних повноважень. Обрання оптимальних форм діяльності забезпечує ефективну реалізацію завдань, функцій, компетенції та повноважень відповідних суб'єктів адміністрування, що призводить до удосконалення управлінської діяльності, а у кінцевому результаті — позитивно впливає на трансформацію суспільних процесів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У теоретичному аспекті зміст поняття «суб'єкт законодавчої ініціативи» та коло суб'єктів законодавчої ініціативи досліджувалися С. М. Гусаровим [1], Г. І. Дуткою [2; 3], А. Ю. Івановою [4], О. М. Мудрою [5], а також Ю. М. Перервою [6] та ін. Вивчення форм реалізації публічно-владних повноважень переважно здійснюється вченими-адміністративістами: В. Б. Авер'яновим [7], Ю. П. Битяком [8], В. К. Колпаковим [9], В. І. Теремецьким [10], І. П. Яковлевим [11] тощо. Проте специфіка сучасних етапів державотворення потребує комплексного дослідження питання реалізації права законодавчої ініціативи як форми реалізації публічно-владних повноважень, зокрема у сфері державного управління.

Метою статті є окреслення детермінанту законодавчої ініціативи як форми реалізації публічно-владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Становлення України як правової, соціальної, демократичної держави, ефективне здійснення державної політики, а також конституційно-правове реформування передбачають належне застосування відповідних форм забезпечення в окремих сферах і галузях державного управління, через застосування яких відбувається реалізація повноважень відповідних суб'єктів публічного управління. При цьому ефективність управління в усіх сферах і галузях вимагає обрання оптимальних та дієвих форм реалізації державно-владних повноважень.

У теоретико-лінгвістичному дискурсі форму визначають відповідно до її характеристики як зовнішній прояв, оформлення, вираження певного предмету, явища чи процесу. Філософи розглядають форму у двох контекстах: внутрішньому — як спосіб існування змісту, його внутрішню структуру [12, с. 1543] й зовнішньому — як спосіб зовнішнього прояву змісту (від лат. *forma* — зовнішній вид), спосіб зв'язку елементів змісту [13, с. 483] чи спосіб організації та існування предметів і явищ реального світу [14, с. 241].

В управлінсько-правовій доктрині категорію форм досліджують як «форми управління», «форми регулювання», «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «форми діяльності державної адміністрації», «форми забезпечення», що відображають зовнішні форми вираження змісту управлінської діяльності, а також взаємозв'язки і взаємодію органів та посадових осіб органів публічного адміністрування.

Форми управлінської діяльності дозволяють виразити зовнішню волю держави, реалізовувати публічні інтереси, завдання й функції суб'єктів владних повноважень (виконувати адміністративні

зобов'язання), додержуватися встановленого порядку управління, гарантувати гласність і прозорість діяльності відповідних органів, що призводить до утвердження законності. Ці форми характеризують компетенцію і повноваження органів публічної влади, а обрання оптимальних форм діяльності забезпечує ефективність їх реалізації. У разі продуктивного поєднання цих форм відбувається удосконалення управлінської діяльності, що позитивно впливає на суспільні процеси.

Форми державного управління, на думку В.Б. Авер'янова, є відмінними за своїм характером та наслідками способами зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [7, с. 212, 277]. В.К. Колпаков характеризує форму публічного адміністрування як зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації в межах їх компетенції для реалізації їх завдань, що спричиняє певні наслідки [9, с. 43]. І.П. Яковлев вказує, що форми публічного адміністрування розкривають зміст владної активності; у свою чергу дотримання вимог кожної форми й їх ефективна реалізація дозволяють визначити як реальний (практичний), так і декларований зміст публічного адміністрування [11, с. 80].

Відомий вчений-адміністративіст Ю.П. Битяк досліджував форми управління у взаємозв'язку з функціями, які розкривають напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти. Водночас форми відображають шляхи реалізації такого впливу — практичне здійснення управлінської діяльності [8, с. 134]. Аналізуючи форми управління і форми адміністрування, К.Л. Бугайчук у своїх наукових працях дійшов висновку, що різниця між цими категоріями полягає у характеристиці суб'єкта, який здійснює таку діяльність: орган державного управління чи суб'єкт публічної адміністрації [15, с. 134].

У науці державного управління форму діяльності визначають як уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління чи адміністрування (його структурних підрозділів) і службових осіб, спрямований на досягнення поставленої мети [16]. Отже, зазвичай форми управління чи адміністрування реалізуються органами публічного адміністрування — суб'єктами владних повноважень, які надають адміністративні послуги чи здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність. Водночас існує і широке тлумачення категорії «суб'єкти публічної адміністрації» В.М. Бевзенка та М.Й. Вільгушинського. Серед їх видів В.М. Бевзенко називає Верховну Раду України, її органи, Рахункову палату України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо [17 с. 122–133]. М.Й. Вільгушинський відносить до суб'єктів владних повноважень тих суб'єктів публічної влади, хто на підставі норм публічного права має право видавати

юридичні акти та вчиняти дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу. Відповідно, названі повноваження має, зокрема, Верховна Рада України як орган законодавчої влади, та суб'єкти, діяльність яких тісно пов'язана з його роботою — Рахункова палата України; комітети Верховної Ради України; Апарат Верховної Ради України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [18, с. 13].

Крім того, в теорії держави і права однією з ключових категорій є «форми здійснення функцій держави», тобто їх зовнішній прояв, що відбувається в процесі її діяльності та виражається в правових і організаційних (фактичних) формах.

Під правовими формами науковці розуміють управлінську чи регулятивну діяльність державних органів, що полягає у вчиненні юридично значимих дій із виконання державних функцій у визначеному законом порядку, що має правові наслідки. Серед правових форм реалізації функцій держави окреме місце займає правотворча діяльність як діяльність компетентних органів і посадових осіб, спрямована на видання чи санкціонування, зміну чи скасування норм права, і завершується оприлюдненням нормативно-правових актів, а також їх систематизацією [19, с. 67–68]. Так, Верховна Рада України є суб'єктом публічної адміністрації, який здійснює публічне адміністрування шляхом правотворчої діяльності. Саме за результатами видання правових актів управління (нормативних або індивідуальних (ненормативних), укладання адміністративних договорів або угод, вчинення інших юридично значимих дій настають правові наслідки [10, с. 69].

Форми реалізації публічно-владних повноважень є способом зовнішнього вираження діяльності суб'єктів таких повноважень, засновані на їх компетенції, що залежать від її змісту й обумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єкта у межах такої компетенції. Мета обумовлює вибір конкретної форми для забезпечення ефективності діяльності суб'єкта. Особливість застосування форм характеризується тим, що вони тягнуть за собою певні наслідки, які науковці традиційно поділяють на правові та неправові [7, с. 282; 20, с. 167; 21, с. 266]. Тобто формою реалізації повноважень є зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, здійснювана в межах їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань і тягне за собою певні наслідки.

Тому найпоширенішим є поділ форм за наслідками, до яких вони призводять, на правові та неправові [10, с. 69; 22, с. 229]. Слід звернути увагу, що за сучасних умов окремі науковці вважають такий поділ не зовсім вдалим, бо будь-які форми ґрунтуються на правових актах і приписах; а категорія «неправовий» вживається як синонім терміну «протиправний, незаконний» [23, с. 254]. Водночас

оскільки критерієм поділу є правовий наслідок (правовідносини), наявний (правові) або відсутній (неправові) внаслідок застосування тієї чи іншої форми, зазначена аргументація підлягає критиці.

Таким чином, правовими формами є ті, внаслідок яких настають юридичні наслідки — виникають правовідносини, пов'язані зі встановленням або застосуванням норм права. Неправові форми не пов'язані з реалізацією владних виконавчо-розпорядчих повноважень; вони передують або є наступними після правових і не викликають виникнення правових відносин, до яких належать організаційні дії (обговорення, розробка програм, наради тощо) чи матеріально-технічні операції (складання довідок, звітів, діловодство, видання юридичних актів, оформлення, розсилка документів, аналіз інформації, підготовка аналітичних і статистичних даних тощо) [7, с. 176–177; 20, с. 278–279], які сприяють створенню умов для належної реалізації повноважень органів публічної влади, зокрема спрямовані на забезпечення ефективної діяльності системи управління у певній сфері [10, с. 71].

Традиційно до правових форм науковці відносять видання (нормативно- чи індивідуально-правових) актів управління, укладання адміністративних договорів та здійснення юридично значущих дій, спрямованих на виникнення певних юридичних наслідків. Отже, ці форми виступають як юридичні факти і можуть формувати правовідносини.

Для органу законодавчої влади зовнішньою формою реалізації публічної влади є законотворчість. Зміст законотворчості, на думку О.Ф. Скакун, не вичерпується власне створенням законів, а охоплює і діяльність, пов'язану з оцінюванням їх ефективності, і можливим подальшим коригуванням. Законодавча ініціатива є першою, «передпроектною» стадією, яка передбачає внесення проекту закону в офіційному порядку до законодавчого органу певними органами й особами [19]. Однак можливість реалізації публічної влади у формі законотворчості на стадії ініціативи передбачена не лише народними депутатами, які складають законодавчий орган, а й іншими суб'єктами. Так, згідно зі ст. 93 Конституції України правом

законодавчої ініціативи наділені народні депутати України, Глава держави і Уряд України [24].

За сучасних умов суб'єктами законодавчої ініціативи фактично виступають суб'єкти владних повноважень вищої ланки — парламентарі (Верховна Рада України), Глава держави та Уряд України, аналіз повноважень яких свідчить про їх управлінський вплив на усі сфери життєдіяльності суспільства: політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну тощо. Наприклад, Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України (п. 1 ч. 1 ст. 116 Конституції України) і забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (п. 1^а ч. 1 ст. 116 Основного Закону), забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції України), а Верховна Рада визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (п. 5 ст. 85 Основного Закону України). Ці взаємозв'язок і взаємоконтроль характеризують дієвість системи «стримувань і противаг» і водночас необхідність гарантування самостійності та певної взаємозалежності органів держави, у тому числі суб'єктів законодавчої ініціативи.

Висновки. Аналіз наукових праць, предметом яких є дослідження законодавчої ініціативи, дає підстави зробити такі висновки. Суб'єкти законодавчої ініціативи як суб'єкти владних повноважень здійснюють формування публічної політики держави при ухваленні нормативно-правових актів шляхом врегулювання відносин у певній сфері життєдіяльності суспільства. Таким чином, законодавча ініціатива детермінує забезпечення належного врегулювання уповноваженими суб'єктами законодавчої ініціативи суспільних відносин, а отже впливає на них, що дозволяє верифіковано розцінювати таку ініціативу як форму реалізації публічно-владних повноважень.

Література

1. Гусаров С.М. Суб'єкти законодавчої ініціативи в Україні // Наше право. 2015. № 6. С. 54–60.
2. Дутка Г.І. Конституційно-правові основи законодавчої ініціативи в Україні // Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 68. С. 69–74.
3. Дутка Г.І. Законодавча ініціатива — вихідна стадія законодавчого процесу // Прикарпатський юридичний вісник. 2011. Вип. 1. С. 44–51.
4. Іванова А.Ю. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій // Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 26–35.

5. Мудра О.М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. К. : Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2003. 17 с.
6. Перерва Ю.М. Суб'єкти права законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2010. № 4 (51). 1. С. 53–59.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004. 584 с.
8. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Паращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
9. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування // Адміністративне право і процес. 2012. № 2. С. 43–51.
10. Теремецький В.І. Форми адміністративно-правового регулювання податкових відносин в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету. 2011. Випуск 604: Правознавство. С. 68–73.
11. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української : 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII, 1728 с.
13. Данильян О.Г., Тараненко В.М. Філософія: учебник. Х. : Прапор, 2005. 496 с.
14. Філософія: словник термінів та персоналій / В.С. Бліхар, М.А. Козловець, Л.В. Горохова, В.В. Федоренко, В.О. Федоренко. Київ : КВІЦ, 2020. 274 с.
15. Бугайчук К.Л. Форми публічного адміністрування в органах Національної поліції України // Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Вип. 4. Т. 1. С. 133–140.
16. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Х. : Магістр, 2011. 306 с.
17. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
18. Вільгушинський М.Й. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень». Віче. 2013. № 12. С. 10–14.
19. Теорія держави та права: навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.]; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
20. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К. : Атіка, 2007. 624 с.
21. Чеховська І.В. Адміністративно-правове забезпечення державної сімейної політики в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2014. 535 с.
22. Журавель Я.В., Теремецький В.І. Здійснення реєстраційних дій як прояв правової форми публічного адміністрування // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2020. № 2 (89). С. 227–238.
23. Берлач А.І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч. К. : Ун-т «Україна», 2005. 472 с.
24. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 25.06.2023)

References

1. Husarov S.M. Subiekty zakonodavchoi initsiatyvy v Ukraini. Nashe pravo. 2015. № 6. S. 54–60.
2. Dutka H.I. Konstytutsiino-pravovi osnovy zakonodavchoi initsiatyvy v Ukraini. Aktualni problemy derzhavy i prava. 2012. S. 69–74.
3. Dutka H.I. Zakonodavcha initsiatyva — vykhidna stadiia zakonodavchoho protsesu. Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk. 2011. S. 44–51.
4. Ivanova A. Pravo zakonodavchoi initsiatyvy narodu v konteksti zakonoproiektu № 1015 i suchasnykh dyskusii. Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava. 2019. № 2. S. 26–35.
5. Mudra O.M. Konstytutsiyni status subiektiv prava zakonodavchoi initsiatyvy: avtoref. dys. ... kand. yur. nauk : 12.00.02. Kyiv: Kyivskyi natsionalnyi universytet im. T. Shevchenka, 2003. 17 s.
6. Pererva Yu.M. Subiekty prava zakonodavchoi initsiatyvy v zarubizhnykh krainakh. Visnyk Kharkivskoho natsionalnogo universytetu vnutrishnikh sprav. 2010. № 4 (51). Ch. 1. S. 53–59.
7. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs : pidruch. : U dvokh tomakh : T. 1. Zahalna chastyna / red. kolehiia : V.B. Averianov (holova). Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. 584 s.
8. Administratyvne pravo : pidruchnyk; za zah. red. Yu.P. Bytiaka, V.M. Parashchuka, V.V. Zui. Kharkiv: Pravo, 2010. 624 s.
9. Kolpakov V.K. Poniattia form publicnogo administruvannia. Administratyvne pravo i protses. 2012. № 2. S. 43–51.
10. Teremetsky V.I. The Forms of administrative and legal regulation of the tax relation in Ukraine. Naukovy Visnyk Chernivetskoho Universitetu : Zbirnyk Naukovykh Prats. Vyp. 604 : Jurisprudance. Chernivtsi : Chernivtsi National University, 2011. S. 68–73.

11. Yakovliev I. P. *Formy i metody publichnoho administruvannia u derzhavni mytnii spravi* : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Odesa, 2016. 224 s.
12. Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy : 250000 / uklad. ta holov. red. V. T. Busel. Kyiv; Irpin : Perun, 2005. VIII, 1728 s.
13. Danylian O. H., Taranenko V. M. *Fylosofya: uchebnyk*. Kharkov: Prapor, 2005. 496 s.
14. *Filosofiiia: slovnyk terminiv ta personalii* / V. S. Blikhar, M. A. Kozlovets, L. V. Horokhova, V. V. Fedorenko, V. O. Fedorenko. Kyiv : KVITS, 2020. 274 s.
15. Buhaichuk K. L. *Formy publichnoho administruvannia v orhanakh Natsionalnoi politsii Ukrainy. Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*. 2018. Vyp. 4. T. 1. S. 133–140.
16. Dziundziuk V. B., Meltiukhova N. M., Fomitska N. V. *Publichne administruvannia v Ukraini* : navch. posib. / za zah. red. V. V. Korzhenka, N. M. Meltiukhovi. Xarkiv : Mahistr, 2011. 306 s.
17. *Zahalne administratyvne pravo : pidruchnyk* / [Hrytsenko I. S., Melnyk R. S., Pukhtetska A. A. ta inshi]; za zah. red. I. S. Hrytsenka. Kyiv : Yurinkom Inter, 2017. 568 s.
18. Vilhushynskyi M. Y. *Do pytannia pro sutnist ta zmist katehorii «subiekt vladnykh povnovazhen»*. Viche. 2013. № 12. S. 10–14.
19. *Teoriia derzhavy ta prava* : navch. posib. / [Ie. V. Bilozorov, V. P. Vlasenko, O. B. Horova, A. M. Zavalnyi, N. V. Zaiats ta in.]; za zah. red. S. D. Husarieva, O. D. Tykhomyrova. Kyiv : NAVS, Osvita Ukrainy, 2017. 320 s.
20. Stetsenko S. H. *Administratyvne pravo Ukrainy* : Navch. posib. K. : Atika, 2007. 624 s.
21. Chekhovska I. V. *Administratyvno-pravove zabezpechennia derzhavnoi simeinoi polityky v Ukraini* : dys. ... dokt. yuryd. nauk. Irpin, 2014. 535 s.
22. Zhuravel Ya. V., Teremetskyi V. I. *Zdiisnennia reiestratsiinykh dii yak proiav pravovoi formy publichnoho administruvannia*. Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav. 2020. № 2 (89). S. 227–238.
23. Berlach A. I. *Administratyvne pravo Ukrainy: navch. posib. dlia dyst. navch.* Kyiv : Un-t «Ukraina», 2005. 472 s.
24. *Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR*. BD «Zakonodavstvo Ukrainy» // VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (date of access: 25.06.2023)

Стаття надійшла до редакції 15.07.2023

УДК 342.951:351

Корчак Наталія Миколаївна

доктор юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри публічної політики

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

заслужений юрист України

Korchak Nataliia

Doctor of Law, Associate Professor,

Head of the Department of Public Policy

Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of

Taras Shevchenko National University of Kyiv,

Honored Lawyer of Ukraine

ORCID: 0000-0001-7702-2636

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9010

НАПРЯМИ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСАХ В УКРАЇНІ

DIRECTIONS OF COMBATING AND PREVENTING CORRUPTION IN ELECTION PROCESSES IN UKRAINE

Анотація. Розглянуто характерні риси корупції у виборчому процесі. Особлива увага приділяється формуванню переліку суб'єктів, а також корупційних цілей. Наведено основні форми та види корупційних відносин у виборчому процесі. Пропонується авторське визначення корупції у виборчому процесі.

Обґрунтовується необхідність концептуального поділу та правового регулювання корупційних правовідносин з метою забезпечення реалізації прав громадян у виборчому процесі. У статті також розглянуто проблеми визначення корупції у сфері виборчого процесу. Відображено поняття «політична» та «електоральна» корупція, виявлено основні форми прояву корупції у сфері виборчого процесу. Особливу увагу приділено аналізу поняття «підкуп виборців». порушено питання підкупу спостерігачів іншими суб'єктами виборчого процесу.

Метою статті є аналіз сучасних засобів запобігання та протидії корупції у виборчому процесі, визначення причини, які перешкоджають впровадженню ефективних заходів протидії політичній корупції, виявлення та дослідження можливих дієвих механізмів запобігання проявам електоральних корупційних правопорушень в умовах активного реформування виборчого законодавства.

Автор приходять до висновку, що у якості протидії корупційним проявам, пов'язаним із здійсненням впливу на проведення виборів, необхідно встановити межі обсягу грошових та матеріальних ресурсів, які використовуються представниками різноманітних політичних партій, громадських об'єднань, а також самовисуванців, що може суттєво обмежити масштаби негативного впливу кандидатів, які претендують на посади у виборчих структурах. Крім того, слід законодавчо обмежити присутність осіб у виборчих комісіях різного рівня, які раніше допускали суттєві порушення чинного законодавства та є інформація про те, що вони пов'язані з організаціями, які допускають корупційні форми взаємодії у процесі своєї діяльності.

Ключові слова: корупція, виборчий процес, вибори, суб'єкти корупції, виборчі технології, виборчі кампанії, політичні маніпуляції, європейські стандарти, європейська інтеграція.

Summary. The characteristic features of corruption in the election process are considered. Special attention is paid to the formation of the list of subjects, as well as corruption targets. The main forms and types of corruption relations in the election process are given. The author's definition of corruption in the election process is proposed.

The need for conceptual division and legal regulation of corruption relations is substantiated in order to ensure the realization of citizens' rights in the election process. The article also discusses the problems of defining corruption in the field of the election process. The concept of «political» and «electoral» corruption is reflected, the main forms of corruption in the field of

the election process are revealed. Special attention was paid to the analysis of the concept of «bribery of voters». The issue of bribery of observers by other subjects of the election process was raised.

The purpose of the article is the analysis of modern means of preventing and countering corruption in the electoral process, determining the reasons that prevent the implementation of effective measures to combat political corruption, identifying and researching possible effective mechanisms for preventing manifestations of electoral corruption offenses in the conditions of active reform of electoral legislation.

The author comes to the conclusion that as a countermeasure to the manifestations of corruption associated with influencing the conduct of elections, it is necessary to establish limits on the amount of monetary and material resources used by representatives of various political parties, public associations, as well as self-nominated candidates, which can significantly limit the extent of the negative impact of candidates applying for positions in electoral structures. In addition, it is necessary to legally limit the presence of persons in election commissions of various levels who have previously allowed significant violations of the current legislation and there is information that they are connected to organizations that allow corrupt forms of interaction in the process of their activities.

Key words: corruption, election process, elections, subjects of corruption, election technologies, election campaigns, political manipulation, European standards, European integration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Вільний, демократичний процес оновлення влади шляхом виборів і референдумів є невід'ємною частиною сучасної держави. Водночас реалії виборчих процесів у різних країнах показують, що корупція може мати місце і в цій сфері відносин. Підкуп виборців, членів виборчих комісій, представників засобів масової інформації, представників влади, інших суб'єктів виборчого процесу, надання останнім коштів, інших матеріальних і нематеріальних цінностей в обмін на неправомірне використання ними свого статусу, службового становища, є нічим іншим, як корупцією, в особливій сфері — сфері виборчого процесу. Водночас, корупція у виборчому процесі залишається маловивченим явищем, яке не має загальновищого нормативно — правового визначення та змістовного наповнення. Наукове співтовариство знаходиться в перманентному пошуку загальних понятійно-категоріальних координат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. У сучасній правовій та політичній науці проблема корупції у виборчому процесі досліджується постійно, зокрема, Алфьоровим С. М., Бездольним М. Ю., Білоусом В. Т., Мельником М. І., Невмержицьким Є. В., Милосердною та іншими. Проте, незважаючи на підвищену увагу науковців та ступінь розробленості проблеми, не можна вважати її вичерпаною. У зв'язку з цим стратегічний підхід до вирішення проблеми стає ще більш важливим, оскільки корупція неоднорідна та трансформаційна.

Формулювання цілей статті полягає у здійсненні аналізу сучасних засобів запобігання та протидії корупції у виборчому процесі, визначенні причин, які перешкоджають впровадженню ефективних заходів протидії політичній корупції, виявлення та дослідження можливих дієвих механізмів

запобігання проявам електоральних корупційних правопорушень в умовах активного реформування виборчого законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Розуміння специфіки корупції у виборчій сфері має велике наукове та практичне значення в умовах європейської інтеграції. Визначення правової природи, ознак, об'єктивних та суб'єктивних детермінант явища корупції, суспільної шкідливості її проявів є суттєвим для побудови наукової системи запобігання корупції у виборчому процесі.

Під корупцією у виборчому процесі ми розуміємо негативне соціальне явище, яке спотворює реальну політичну конкуренцію, тобто використання суб'єктами виборчого процесу свого статусу, службового становища в особистих чи групових інтересах з метою протиправного отримання вигоди матеріального або нематеріального характеру під час підготовки та проведення виборів, референдуму, а також у наданні або обіцянці таких вигод.

Як специфічна форма політичної корупції, корупція у виборчому процесі має свої особливості: сферу існування, суб'єкта та об'єкта корупції. Так, сферою існування цього різновиду корупції, з позиції В. Тимошенко є безпосередньо виборчий процес як у вузькому, так і широкому його розумінні. Найбільшу складність спричиняє визначення кола суб'єктів корупції у виборчому процесі. Можна припустити, що суб'єктами корупційних відносин у розглянутій сфері є суб'єкти виборчого процесу. Водночас ані чинне виборче законодавство, ані наукова література не містять вичерпного переліку суб'єктів виборчого процесу [1, с. 36].

Не зупиняючись на розгляді наукових підходів до виділення суб'єктів виборчого процесу, але на їх основі, виділимо та охарактеризуємо основних суб'єктів корупції у виборчому процесі.

Значну групу суб'єктів корупції у виборчому процесі утворюють виборці — громадяни України, які мають активне виборче право. У корупційних

відносинах підкупу вони виступають стороною пасивного підкупу, використовуючи свій статус — право обирати для вигоди матеріального чи нематеріального характеру. Однак не можна не відзначити, що віднесення виборців до суб'єктів корупційних відносин деякими дослідниками, для прикладу Транг Т., не підтримується [2].

З огляду на підняту нами проблему, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на тому, що виокремлення «активної» та «пасивної» корупції мало місце, зокрема, в Другому протоколі до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських співтовариств, укладений на основі статті К.3 Договору про Європейський Союз (Акт Ради від 19.06.1997 р.), в Конвенції про боротьбу з корупцією, яка торкається посадових осіб європейських співтовариств або посадових осіб країн-членів ЄС від 26.05.1997 р., в Рамковому рішенні Ради Європейського Союзу № 568 від 22.07.2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі». Ці документи є прикладом реакції міжнародної спільноти на визнання корупції не тільки як соціально-політичного явища (корупція як своєрідна «спокуса» незалежно від займаної посади та соціального статусу особи), але й як кримінально-караного діяння в частині отримання необґрунтованої вигоди у найбільш короткий термін та спрощений спосіб.

На наш погляд, підкуп виборців є класичним прикладом трансакційної форми корупційних відносин. Стороною пасивного підкупу у цій угоді виступає виборець, а стороною активного підкупу — кандидат, представник кандидата, інша особа. У формі корупційних зв'язків виборець використовує статус і виборчі права, надані йому Конституцією України [3], в обмін на вигоди (матеріальні чи нематеріальні).

Виходячи з ухвал корупції, виборчого права та процесу надамо визначення корупції у виборчому процесі. Корупція у виборчому процесі — негативне явище, яке полягає у використанні суб'єктами виборчого процесу свого статусу, зловживання службовим становищем або повноваженнями, отримання хабара, підкуп чи інше незаконне використання фізичною особою свого посадового становища всупереч законним інтересам суспільства та держави у особистих, групових інтересах або на користь третіх осіб з метою отримання, надання вигод матеріального та (або) нематеріального характеру або їх обіцянки під час виборчого процесу.

За рівнем виборів науковці виділяють три форми виборчого процесу: загальнонаціональну, регіональну та місцеву [4, с. 72].

Виборчий процес всіх форм складається з обов'язкових стадій:

- призначення виборів;
- утворення виборчих округів;
- висунення кандидатів (списків кандидатів), їх реєстрація;

- проведення передвиборчої агітації та інформаційне забезпечення виборів;
- голосування та визначення підсумків голосування, встановлення результатів виборів та їхнє офіційне оприлюднення.

У науковому контексті широко використовується термін «політична корупція». Під політичною корупцією розуміється негативне суспільно-політичне явище, яке включає підкуп політичних суб'єктів фізичними чи юридичними особами (політичними партіями чи соціальними групами) з метою отримання, збереження чи розподілу державної влади, всупереч інтересам суспільства [5].

Однією з основних особливостей політичної корупції є її мета — здобуття, збереження чи розподіл владних повноважень. Як самостійний вид політичної корупції вирізняється електоральна корупція. «Електоральна корупція є особливим різновидом політичної корупції, яка виявляється і виражається як у масовому підкупі виборців, так і підкупі осіб, які обираються на виборні державні або муніципальні посади або інших учасників виборчих процесів під час проведення виборчих кампаній різного рівня» [6, с. 283].

Отже, у виборчому процесі практично на всіх перерахованих вище стадіях і рівнях можливі такі основні форми прояву корупції:

- використання адміністративного ресурсу;
- підкуп суб'єктів виборчого процесу (електоральна корупція);
- незаконне фінансування виборчих кампаній та кампаній референдуму;
- незаконне здійснення інформаційного забезпечення виборчих кампаній та кампаній референдуму з боку засобів масової інформації з матеріальної та (або) нематеріальної зацікавленості.

Найбільш активними суб'єктами корупції у виборчому процесі є кандидати. Саме ці суб'єкти у процесі виборів вступають у численні корупційні відносини як зі сторони активного, так і пасивного підкупу. Нерідко кандидати, які заміщають державні та муніципальні посади, що перебувають на державній або муніципальній службі, використовують переваги свого посадового положення з метою власного обрання або сприяють обранню інших осіб (наприклад, технологія «локомотив», коли посадова особа очолює список кандидатів без мети роботи на виборній посаді та активно використовує під час виборчої кампанії переваги посадового становища з метою залучення електорату).

У виборчій кампанії до суб'єктів реалізації пасивного виборчого права можуть входити особи, які зовсім не мають на меті обрання і служіння народу. Деякі з таких кандидатів можуть мати на меті підвищення рівня впізнаваності, популярності серед населення. Функціонал іншого виду кандидатів зводиться до забезпечення інтересів «основного» кандидата. Таких кандидатів називають «технічними».

Технічні кандидати можуть проводити виборчу кампанію з різними цілями. Наприклад, пропонувати офіційну альтернативу чи публічну критику, викривати головного конкурента, подати заяву про скасування реєстрації головного кандидата конкурента. Часто конкуруючі виборчі штаби докладають чимало зусиль, щоб знайти та зареєструвати дублікатів кандидатів, «коли висувається та реєструється на виборах кандидат, прізвище, ім'я та по батькові, посада та інші характеристики якого насправді збігаються з іншим кандидатом із такими ж характеристиками. На практиці нерідкі випадки, коли по тому самому виборчому округу найбільш популярному кандидату протистоять три-чотири особи з однаковими прізвищами. Така виборча технологія дозволяє заплутати виборців основного конкурента на виборчих дільницях та забрати у основного кандидата голоси виборців.

Суб'єктами корупції, які набирають все більшої політичної сили, сьогодні є виборчі об'єднання. Наразі все більше інформації свідчить про те, що окремі політичні партії «продають» прохідні місця у списках на виборах усіх рівнів. Корупційні виборчі технології вбачаються у проведених виборчими об'єднаннями «праймеріз».

До суб'єктів корупції у даній сфері слід віднести довірених осіб та уповноважених представників кандидатів і виборчих об'єднань, оскільки від імені кандидатів мають право виступати виключно їх уповноважені представники з фінансових питань, довірені особи, а у разі висування кандидата у складі списку кандидатів також уповноважені представники, довірені особи виборчого об'єднання, що висунув цей перелік. Названі суб'єкти також вступають у корупційні відносини як суб'єкти активного чи пасивного підкупу на користь кандидата, чиєю довіреною особою, уповноваженою представником є, або ж, навпаки, всупереч його інтересам.

Потрібно віднести до суб'єктів корупції спостерігачів. Практиці відомі випадки підкупу спостерігачів з метою запобігання розголошенню ними фактів фальсифікації виборчих документів, підсумків голосування. Крім того, як зазначається в літературі, якщо в процесі виборчої кампанії відбувається підкуп іноземних (міжнародних) спостерігачів, які беруть участь у спостереженні за виборчими процесами на законних підставах, тобто акредитованих ЦВК України, «тобто можна говорити про вияв іншого негативного соціально-політичного та правового феномену — міжнародної чи транснаціональної електоральної корупції» [6, с. 285].

Особливу групу суб'єктів корупції у виборчому процесі утворюють виборчі комісії та їхні члени із правом вирішального голосу. Члени виборчих комісій з правом вирішального голосу приймають рішення, що мають важливе значення для суб'єктів виборчого процесу:

- реєструють кандидатів, списки кандидатів або відмовляють у реєстрації;
- здійснюють контроль за дотриманням виборчих прав;
- організовують на виборчій дільниці голосування у день голосування [7].

Мабуть, одну з найчисленніших груп суб'єктів корупції у виборчому процесі утворюють засоби масової інформації та їхні представники. Саме на них виборчим законодавством покладається обов'язок інформаційного забезпечення виборів відповідно до вимог, що пред'являються до такого забезпечення. Однак на практиці, як зазначає П. Ваврош, виходячи зі змісту лише інформаційних матеріалів, можна безпомилково визначити, кого підтримують ті чи інші засоби масової інформації [8, с. 326].

До суб'єктів корупції у виборчому процесі слід віднести також осіб, які заміщають державні чи місцеві виборні посади, або перебувають на державній службі чи на службі у місцевому самоврядуванні, або є членами органів управління організацій незалежно від форми власності (в організаціях, вищим органом управління яких є збори — членами органів, здійснюють керівництво діяльністю цих організацій), або службовців таких організацій.

До найменш досліджених суб'єктів корупції у виборчому процесі слід віднести виборчі штаби кандидатів (виборчих об'єднань). Виборчий штаб кандидата може виступати також суб'єктом пасивного підкупу, наприклад, у разі, коли кандидату-конкуренту вдається підкупити керівника виборчого штабу з метою саботування роботи штабу кандидата-опонента. Таким чином, виборчий штаб кандидата у корупційних відносинах у виборчому процесі може виступати як організатор корупційного ставлення як сторони і активного, так і пасивного підкупу.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що виборчий штаб є одним із ключових суб'єктів корупції виборчого процесу, який надає організаційне, правове, іміджеве, матеріально-технічне та інше сприяння кандидату у період передвиборчої кампанії. Можна без перебільшення сказати, що основна корупційна складова у виборчій кампанії кандидата є результатом діяльності виборчого штабу кандидата. Однак у правовому полі такого суб'єкта як «виборчий штаб кандидата» відсутній. У законодавстві України не визначено ні правові підстави існування, ні допустимі форми діяльності, ні порядок фінансування, ні заходи відповідальності ні колективного освіти — виборчого штабу кандидата, ні його представників.

Корупція у виборчому процесі та корупція в цілому спрямована на отримання матеріальної та нематеріальної вигоди. Причому для різних суб'єктів корупції у виборчому процесі характерне

прагнення отримати вигоди і переваги різного роду. Так, кандидат має на меті перемогу на виборах (хоча сьогодні використовується практика реєстрації кандидатів, які не мають на меті обрання, а покликані компрометувати основного конкурента «свого» кандидата) [9, с. 27].

Аналіз масиву корупційних відносин, що виникають у виборчому процесі в цілому та в рамках конкретних виборчих кампаній, зокрема, дозволяє виділити низку основних форм корупції у виборчому процесі:

- незаконне надання та отримання матеріально-фінансової підтримки на виборах, референдумі;
- підкуп осіб, покликаних представляти інтереси кандидатів, виборчих об'єднань (довірені особи, уповноважені представники з фінансових питань, члени виборчих комісій із правом дорадчого голосу);
- підкуп кандидатів, не пов'язаний із незаконним фінансуванням виборчої кампанії;
- підкуп виборців;
- протиправне використання адміністративного ресурсу;
- протиправне використання членами виборчих комісій з правом вирішального голосу своїх повноважень з корисливої чи іншої особистої зацікавленості;
- протиправне здійснення інформаційного забезпечення виборів, референдуму організаціями, які здійснюють випуск засобів масової інформації, та їх представниками з корисливої чи іншої зацікавленості.

В основі переважної частини названих форм корупції у виборчому процесі лежить підкуп, продажність суб'єктів виборчого процесу. Деякі з цих форм пов'язані з використанням свого статусу, службового становища з корисливої чи іншої особистої зацікавленості [10, с. 32]. При цьому важливо відзначити, що форми корупції у виборчому процесі не є взаємовиключними, а в умовах реального виборчого процесу має місце їх поєднання.

Як і корупція у будь-якій сфері, чи то державне управління, охорона здоров'я чи освіта, корупція у виборчому процесі має низку специфічних негативних наслідків. Високий ступінь суспільної небезпеки корупції у виборчому процесі проявляється у спотворенні реальної політичної конкуренції, зниженні рівня довіри населення до процесу формування влади за допомогою виборів, корумпованості майбутніх представників органів законодавчої та виконавчої влади, проникненні у владу кримінальних елементів. Корупція у виборчому процесі дозволяє зацікавленим суб'єктам, які мають достатні фінансові та владні ресурси, суттєво спотворювати реальну політичну конкуренцію. Вибори сьогодні — це боротьба за владу між кількома групами, які включають, як правило, представників влади, політичних партій, інших

громадських об'єднань, фінансово-промислових груп, іноді й представників організованої злочинності. Консолідовані спільністю інтересів, вони активно сприяють обранню «свого» кандидата чи списку кандидатів законними та незаконними способами та засобами, оскільки перемога на виборах може принести найвищі політичні та фінансові дивіденди, забезпечити гарантії безпеки їхньої діяльності.

Існує багато методів і способів забезпечити перемогу «свого» кандидата. Наприклад, шляхом використання адміністративного ресурсу, підкупу членів виборчих комісій, підкупу уповноважених представників правоохоронних органів та інших корупційних зв'язків, групи інтересів можуть перешкодити кандидатам-конкурентам балотуватися на виборах навіть на етапі реєстрації [11, с. 102].

Викривлення реальної політичної конкуренції також може відбуватися шляхом введення в кампанію «технічних» кандидатів з метою дискредитації та відволікання влади та ресурсів основних кандидатів-претендентів у кампанії. Як зазначив С. Бінг, зниження суспільної довіри до процесу формування влади шляхом виборів є одним із найнебезпечніших наслідків корупції у виборчому процесі [12, с. 127].

У деяких виборчих кампаніях відсутня реальна політична конкуренція, а скандали на кшталт широкого використання адмінресурсу, підкупу виборців та фальсифікації виборів продовжують формувати байдуже чи навіть негативне ставлення громадян до виборів. Яскравим підтвердженням цього є поступове зниження інтересу виборців до виборів [14, с. 215].

Особливістю корупції у виборчому процесі є також те, що під час підготовки до виборів, часто задовго до оголошення офіційної дати виборів, потенційні кандидати шукають підтримки чинної влади та бізнесу. Вибори сьогодні — це високотехнологічний і дороговартісний процес, який вимагає участі виборців усіма способами. Вибори потребують значних фінансових ресурсів для утримання виборчого штабу та проведення самої кампанії. Крім того, необхідні адміністративні гарантії, такі як лояльність виборчої комісії, відсутність заперечень з боку місцевої влади тощо. Незалежні кандидати в окремих випадках мають достатні мережеві ресурси. У більшості випадків кандидатів змушують приєднатися до партії або вести переговори з тими, хто має владу, гроші та зобов'язання, ще до початку кампанії.

До негативних наслідків корупції у виборчому процесі можна віднести приведення до влади людей із кримінальним минулим. Найбільший ризик полягає в тому, що злочинність наблизилася до державної влади, а то й проникла в неї через висування представників органів законодавчої та виконавчої влади, судових та правоохоронних органів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, відзначаючи значний вплив суспільно активних формувань на створення вищого законодавчого органу влади в Україні, можна припустити, що лобістська діяльність у процесах політичного характеру є невід’ємним атрибутом подальшої демократизації суспільного життя та потребує більш конкретного формулювання в нормативно-правових актах, що регулюють виборчу діяльність.

Це об’єктивна умова, що дозволяє правовими засобами впливати на досягнення прийнятних політичних результатів у ході масових виборчих кампаній. У той же час, правове регулювання процесів лобіювання виступає як істотно значущий елемент, що сприяє протидії прояву корупційного впливу на результати виборчих процедур. Як видається, у законодавчих актах, які забезпечують справді правовий характер відносин, що складаються під час виборів з масовою участю різних верств населення та соціальних груп, необхідно сформулювати чіткі вимоги, що відмежовують правомірну лобістську діяльність від різноманітних корупційних форм впливу на результати волевиявлення населення.

Тобто, щоб позитивно вплинути на склад представницьких органів, який найбільше відповідає настроям виборців, необхідно визначити в законодавчих актах на загальнодержавному та регіональному рівнях критерії правового характеру,

які матимуть постійний об’єктивний характер, що забезпечить політичні прояви корупції у сферах життя, відокремлені від лобістських явищ, створять можливості та унеможливлять проникнення до законодавчих органів представників, що відображають інтереси корумпованих структур, у тому числі кримінальних. Повинні бути законодавчі вимоги, що визначають деякі правові механізми, які можуть бути використані для просування групових інтересів у проведенні виборчого процесу, при цьому формалізується заборона певних форм і методів впливу на волевиявлення електорату, які досі були обмежено під час проведення виборчих кампаній на всіх рівнях.

Припускаємо, що як протидія корупційним проявам, пов’язаним із здійсненням впливу на проведення виборів, необхідно встановити межі обсягу грошових та матеріальних ресурсів, які використовуються представниками різноманітних політичних партій, громадських об’єднань, а також самовисуванців, що може суттєво обмежити масштаби негативного впливу кандидатів, які претендують на посади у виборчих структурах. Крім того, слід законодавчо обмежити присутність осіб у виборчих комісіях різного рівня, які раніше допускали суттєві порушення чинного законодавства та щодо яких є інформація про те, що вони пов’язані з організаціями, які допускають корупційні форми взаємодії у процесі своєї діяльності.

Література

1. Tymoshenko V., Bondar S., Ivanchuk N. Corruption as a threat to human rights and freedoms. *Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs*. 2022. 27(4). P. 31–39. doi: <https://doi.org/10.56215/0122274.31>.
2. Dung Q.B., Sy T.B., Nga K.T.L., Lan M.N., Tung T.D., Trung T. Two decades of corruption research in ASEAN: A bibliometrics analysis in Scopus database (2000–2020). *Cogent Social Sciences*. 2021. 7. Article number 2006520. doi: <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.2006520>.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.06.2023)
4. Shevchuk O. The concept of administrative and legal support of the state information security of Ukraine in the field of prevention of corruption *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 3. P. 70–75.
5. Hassan A.M. The impact of corruption on the human security of societies in transition (Iraq case study since 2003). *Review of Economics and Political Science*. 2020. doi: <https://doi.org/10.1108/REPS-06-2019-0092>; URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-06-2019-0092/full/html> (дата звернення: 29.06.2023)
6. Шевчук О., Ментух Н. Реалізація політики державної інформаційної безпеки України в контексті запобігання корупції: адміністративно-правовий аспект // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2021. Вип. 64. С. 282–287. URL: http://visnyk-juris-uzhnu-uz.com/wp-content/uploads/2021/06/NVUzhNU_64.pdf (дата звернення: 05.07.2023)
7. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 05.07.2023)
8. Wawrosz P. How Corruption Is and Should Be Investigated by Economic Theory. *Economies*. 2022. 10. 326 p. doi: <https://doi.org/10.3390/economies10120326>.
9. Лісничук О. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь // Український парламентаризм: неформальний вимір формальних функцій / за ред Г. Зеленько. К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса, 2014. С. 25–57.
10. Милосердна І.М. Антикорупційна політика: міжнародні стандарти та досвід країн Східної Європи. *Політичне життя*. 2020. № 4. С. 30–38.

11. Томахів В.Я., Качуровський О.П. Вплив корупції на політичну систему сучасної України. Гілея. 2021. № 160. С. 100–103.
12. Saranjam B., Yenigun C., Alam K.M. Political Capacity and Corruption Nexus: Re-Examining Evidence for Developing Countries. *Economies*. 2022. 10. 127 p.
13. Bowra A., Saeed G., Gorodensky A., Kohler J.C. An exploration of anti-corruption and health in international organizations. *PLoS ONE*. 2022. 17. e0269203.
14. Huang Q., Tao Y. Does Political Corruption Impede Firm Innovation? Evidence from the United States. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*. 2021. 56. P. 213–48.
15. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 29.06.2023)

References

1. Tymoshenko V., Bondar S., & Ivanchuk N. (2022). Corruption as a threat to human rights and freedoms. *Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs*, 27(4), 31–39. doi: <https://doi.org/10.56215/0122274.31> [in Ukrainian]
2. Dung Q.B., Sy T.B., Nga K.T.L., Lan M.N., Tung T.D., & Trung T. (2021). Two decades of corruption research in ASEAN: A bibliometric analysis in Scopus database (2000–2020). *Cogent Social Sciences*, 7, article number 2006520. doi: <https://doi.org/10.1080/23311886.2021.2006520>. [in English]
3. Constitution of Ukraine (1996). [Konstytutsiia Ukrainy] No. 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (date of application: 06/29/2023) [in Ukrainian]
4. Shevchuk O. (2021). The concept of administrative and legal support of the state information security of Ukraine in the field of prevention of corruption *Visegrad Journal on Human Rights*, 3, 70–75 [in English]
5. Hassan A.M. (2020). The impact of corruption on the human security of societies in transition (Iraq case study since 2003). *Review of Economics and Political Science*. doi: <https://doi.org/10.1108/REPS-06-2019-0092>; URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-06-2019-0092/full/html> (date of application: 06/29/2023) [in English]
6. Shevchuk O., Mentukh N. (2021). Implementation of the state information security policy of Ukraine in the context of corruption prevention: administrative and legal aspect. [Realizatsiia polityky derzhavnoi informatsiinoi bezpeky Ukrainy v konteksti zapobihannia koruptsii: administratyvno-pravovyi aspekt]. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series: Law*, 64, 282–287. URL: http://visnyk-juris-uzhnu-uz.com/wp-content/uploads/2021/06/NVUzhNU_64.pdf (date of application: 07/05/2023) [in Ukrainian]
7. Election Code of Ukraine. [Vyborchyi kodeks Ukrainy] (2019). No. 396-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (date of application: 07/05/2023) [in Ukrainian]
8. Wawrosz P. (2022). How Corruption Is and Should Be Investigated by Economic Theory. *Economies*, 10, 326. doi: <https://doi.org/10.3390/economies10120326>. [in English]
9. Lisnychuk O. (2014). Institutional changes in the political system of modern Ukraine: assessment of the state and directions of optimization: analytical report [Instytutsiini zminy politychnoi systemy suchasnoi Ukrainy: otsinka stanu ta napriamy optymizatsii: analitychna dopovid]. *Ukrainian parliamentarianism: informal dimension of formal functions* / edited by H. Zelenko. K. : Institute of Political and Ethnonational Studies named after I.F. Kurasa, 25–57. [in Ukrainian]
10. Miloserdna I.M. (2020). Anti-corruption policy: international standards and experience of Eastern European countries. [Antykoruptsiina polityka: mizhnarodni standarty ta dosvid krain Skhidnoi Yevropy]. *Political life*, 4, 30–38. [in Ukrainian]
11. Tomakhiv V.Ya., Kachurovskiy O.P. (2021). The influence of corruption on the political system of modern Ukraine. [Vplyv koruptsii na politychnu systemu suchasnoi Ukrainy]. *Gilead*, 160, 100–103. [in Ukrainian]
12. Baig Saranjam, Cuneyt Yenigun, and Khalid Mehmood Alam. (2022). Political Capacity and Corruption Nexus: Re-Examining Evidence for Developing Countries. *Economies*, 10, 127. [in English]
13. Bowra Andrea, Gul Saeed, Ariel Gorodensky, and Jillian Clare Kohler. (2022). An exploration of anti-corruption and health in international organizations. *PLoS ONE*, 17, e0269203. [in English]
14. Huang Qianqian, and Tao Yuan. (2021) Does Political Corruption Impede Firm Innovation? Evidence from the United States. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 56, 213–48. [in English]
15. On prevention of corruption (2014). [Pro zapobihannia koruptsii] No. 1700-VII. *Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (date of application: 29.06.2023) [in Ukrainian]

Бліщук Катерина Михайлівна*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри регіонального та місцевого розвитку
Національний університет «Львівська політехніка»***Blishechuk Kateryna***Candidate of Economic Sciences, Docent,
Associate Professor of the Department of Regional and Local Development
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-8154-6608*

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9042

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

FEATURES OF THE MANAGEMENT OF THE SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN UKRAINE

Анотація. У статті розглянуто особливості управління системою соціального захисту в Україні. Представлено розуміння сутності соціального захисту та наголошено на необхідності дотримання соціальних прав і свобод українських громадян відповідно до Основного закону України. Висвітлено загальну модель управління системою соціального захисту в Україні та окреслено роль Міністерства соціальної політики як ключового органу державної влади, покликаного здійснювати управління системою соціального захисту в Україні. Акцентовано увагу на тому, що ефективне управління системою соціального захисту тісно пов'язане із достатнім рівнем фінансування. Аргументовано, що до видатків на соціальний захист населення відносять видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення з державного та місцевих бюджетів; видатки на охорону здоров'я; видатки Фонду соціального страхування України; видатки Пенсійного фонду України; соціальні субвенції з державного до місцевих бюджетів, оскільки це кошти, які фактично спрямовуються на вирішення питань у сфері соціального захисту. Проаналізовано обсяги видатків соціального спрямування у зведеному бюджеті України у 2020–2022 роках. Розглянуто проблеми у сфері соціального захисту в умовах дії воєнного стану в Україні. Зосереджено увагу на тому, що незадовільна ситуація щодо управління системою соціального захисту спровокована загальним станом соціальної реформи та її незавершеністю. Наголошено на тому, що російська агресія проти українського суспільства значним чином поглибила та загострила проблеми, які існували до початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію української держави. Обґрунтовано шляхи покращення управління системою соціального захисту в Україні та наголошено на необхідності їх комплексної реалізації у напрямі досягнення максимального ефекту.

Ключові слова: соціальний захист, управління, населення, держава, соціальна політика.

Summary. The article examines the peculiarities of managing the social security system in Ukraine. An understanding of the essence of social protection is presented and the need to observe the social rights and freedoms of Ukrainian citizens in accordance with the Basic Law of Ukraine is emphasized. The general model of management of the social protection system in Ukraine is shown and the role of the Ministry of Social Policy as a key state authority called to manage the social protection system in Ukraine is outlined. Attention is focused on the fact that effective management of the social protection system is closely related to a sufficient level of funding. It is argued that expenditures on social protection of the population include expenditures on social protection and social security from the state and local budgets; health care expenses; expenses of the Social Insurance Fund of Ukraine; expenses of the Pension Fund of Ukraine; social subsidies from the state to local budgets, as these are funds that are actually directed to solving issues in the field of social protection. The amount of social expenditures in the consolidated budget of Ukraine in 2020–2022 was analyzed. The problems in the field of social protection in the conditions of martial law in Ukraine are considered. Attention is focused on the fact that the unsatisfactory situation regarding the management of the social protection system is provoked by the general state of social reform and its incompleteness. It is emphasized that the Russian aggression against the Ukrainian society significantly deepened and exacerbated the problems that existed before the beginning of the full-scale invasion of the Russian federation on the territory of the Ukrainian state. Ways to improve the management of the social protection system in Ukraine are substantiated and the need for their comprehensive implementation in order to achieve the maximum effect is emphasized.

Key words: social protection management people state social policy.

Постановка проблеми. Соціальний захист є невід’ємним складником державної соціальної політики і завжди займав та займає одне з ключових місць у житті суспільства, держави, а також окремої людини. Соціально-економічний розвиток українського суспільства в умовах дії воєнного стану, негативна демографічна ситуація, що спостерігається в Україні, стали передумовами того, що найбільш незахищені верстви населення постали перед складними викликами, що стосуються їх подальшої життєдіяльності. В той же час перед державою виникають щораз нові та нові завдання щодо забезпечення своїх громадян належним рівнем благ відповідно до потреби реалізації ними своїх основних прав та свобод відповідно до Основного закону. Тому управління системою соціального захисту в Україні набуває специфічних рис та особливостей, зважаючи на ті реалії, в яких перебуває сучасне українське суспільство, і потребує нових підходів до покращення управлінських процесів як на регіональному рівні, так і на рівні держави в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика управління системою соціального захисту в державі піднімається в працях багатьох науковців. Зокрема, мова йде про таких дослідників як Антонова В. [2], Бившева Л. [1], Болотіна Є. [1], Гітіс Т. [2], Грицик Н. [7], Длугопольський О. [3], Іванова А. [4], Козар А. [3], Мелконян А. [5], Николаєва В. [6], Носаньова А. [2], Осіпова Л. [7], Чемерис Є. [2], Шубна О. [1] та ін.

У своїх працях вчені вивчають питання особливостей фінансування та управління системою соціального захисту населення та досліджують сучасний рівень соціального захисту населення і організаційного забезпечення системи соціальної роботи в Україні, розглядають особливості забезпечення соціального захисту та його фінансування в умовах децентралізації бюджетних повноважень, аналізують специфіку та особливості функціонування західних моделей публічного управління соціальним захистом. Проте система соціального захисту в країні є мінливою та піддається впливу зовнішніх чинників, тому вивчення особливостей управління системою соціального захисту в Україні є актуальним в умовах сьогодення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування шляхів підвищення ефективності управління системою соціального захисту, на основі аналізу сучасного стану соціального захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На цей час система соціального захисту розглядається як сукупність соціальних економічних та правових заходів, які спрямовуються на формування та забезпечення умов розвитку як тих, хто опинився у складних життєвих обставинах, так і економічно активної частини населення в цілому за рахунок створення для цього сприятливого соціально-економічного

мікроклімату та гарантування соціальної безпеки і виконання соціальних зобов’язань з боку держави перед своїми громадянами.

Забезпечення належного рівня соціального захисту населення належить до одних із пріоритетних завдань української держави, що відображено в Конституції України як безумовне право її громадян (стаття 46) [8]. Його реалізація пов’язана із функціонуванням низки органів державної влади, покликаних здійснювати управління системою соціального захисту (рис. 1).

Систему соціального захисту населення та управління нею можна позиціонувати як складну підсистему цілісної системи управління органів державної влади, де центральним органом є Міністерство соціальної політики України. Воно покликане регулювати сферу надання соціальних послуг та затверджувати соціальні стандарти, тобто забезпечувати реалізацію державної політики у сфері соціального захисту громадян країни. З цієї метою необхідно зосереджувати увагу на розв’язанні проблем щодо забезпечення фактичних потреб населення необхідними соціальними послугами відповідно до реальних можливостей держави щодо задоволення соціальних прав громадян, зазначених в Конституції України.

Ефективне управління системою соціального захисту тісно пов’язане із достатнім рівнем фінансування, до якого відносять:

- видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення з державного та місцевих бюджетів;
- видатки на охорону здоров’я;
- видатки Фонду соціального страхування України;
- видатки Пенсійного фонду України;
- соціальні субвенції з державного до місцевих бюджетів, оскільки це кошти, які фактично спрямовуються на вирішення питань у сфері соціального захисту.

Слід зазначити, що більшість бюджетних витрат України спрямовані на соціальні сфери, такі як охорона здоров’я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення. Ведучи мову про особливості управління системою соціального захисту в Україні, доцільно розглянути видатки зведеного бюджету для того щоб проаналізувати напрямки соціального захисту, які мають проблеми в сучасних умовах (рис. 2).

Отже, видатки соціального спрямування у зведеному бюджеті України протягом 2020–2022 рр. зростали, проте частка видатків соціального спрямування у структурі зведеного бюджету України коливалася в діапазоні значень, максимальна різниця між якими становила 17,9%.

Серед бюджетних видатків соціального спрямування найбільший обсяг фінансових ресурсів спрямовується на фінансування галузі освіти та сфери соціального захисту і соціального забезпечення населення. Дані про видатки зведеного бюджету

України на соціальний захист населення протягом трьох останніх років за окремими напрямками представлені в табл. 1.

Отже, на підставі інформації з табл. 1 можна зробити висновки про збільшення номінального обсягу видатків бюджетів на соціальний захист населення протягом 2019–2022 рр. на 58 млрд грн. Проте розподіл соціальних виплат та допомог по категоріях є доволі нерівномірний. Так, протягом останніх чотирьох років більш ніж у два рази зменшилися видатки на соціальний захист на випадок непрацездатності, майже у п'ять разів зменшилися видатки на

соціальний захист ветеранів війни та праці, майже у двадцять разів зменшилися видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Практично незмінними упродовж 2019–2022 рр. залишилися видатки на соціальний захист безробітних, а видатки на допомогу у вирішенні житлового питання протягом зазначеного періоду зменшилися в 1,3 рази. Водночас видатки на соціальний захист інших категорій населення збільшено майже у 9 разів.

Зокрема, дані табл. 1 свідчать, що в Україні сьогодні найбільшим за обсягом видатків напрямом бюджетного фінансування соціального захисту

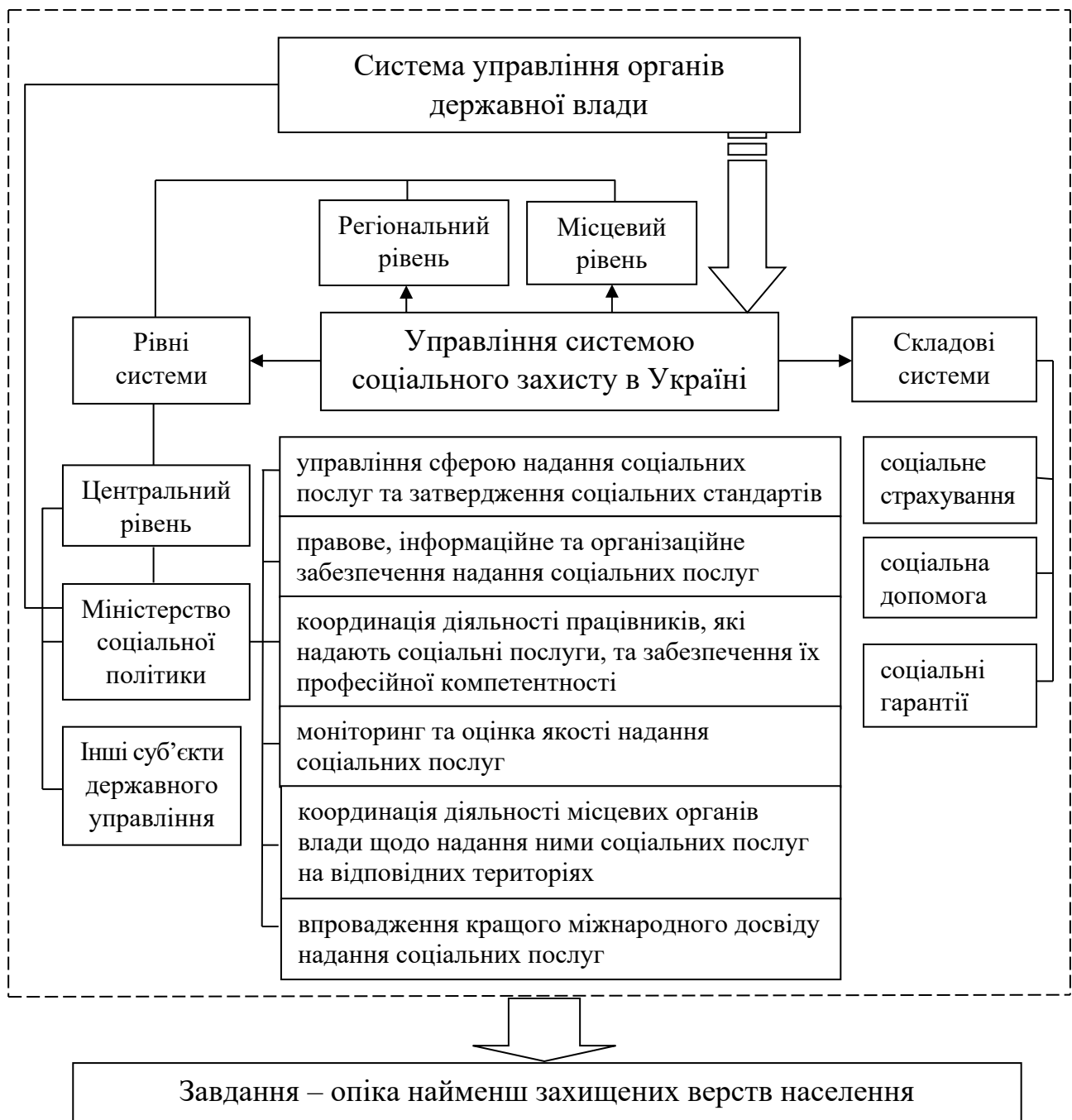


Рис. 1. Загальна модель управління системою соціального захисту в Україні
Джерело: власні узагальнення

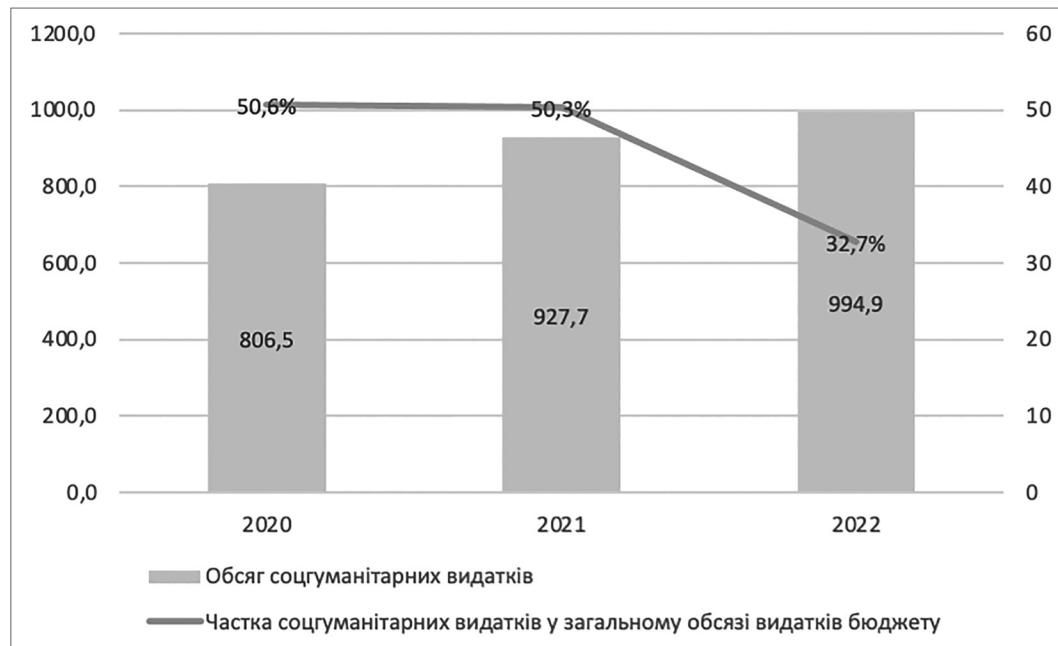


Рис. 2. Обсяги видатків соціального спрямування у зведеному бюджеті України у 2020–2022 роках
Джерело: розроблено на підставі даних Державної казначейської служби України [9]

населення все ще є соціальний захист пенсіонерів. На ці потреби у 2022 р. було виділено майже 212,0 млрд грн., а порівняно з 2019 р. видатки за цим напрямком зросли на третину. Ці кошти спрямовуються на виконання бюджетної програми щодо забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до основного розміру пенсій, які призначені за особливими умовами, а також покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України (201,2 млрд грн.) та інші видатки, пов'язані із соціальним захистом пенсіонерів.

Такий нерівномірний розподіл видатків у структури витрат на соціальний захист населення спровоковані тим, що деякі бюджетні програми

соціального захисту (виплата соціальних допомог малозабезпеченим, сім'ям з дітьми, одиноким матерям) було переведено із фінансування з місцевих бюджетів (для цього місцеві бюджети отримували цільові субвенції) на пряме фінансування з державного бюджету. Також на перерозподіл видатків значним чином вплинули події останніх років — пандемія та воєнні дії на території України.

Так, російська агресія проти українського суспільства значним чином поглибила та загострила проблеми, які існували до початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України. На цей час варто розглядати такі проблеми у сфері соціального захисту як:

Таблиця 1

Видатки зведеного бюджету України на соціальний захист у 2019–2022 рр.,
за напрямками, млрд грн.

Показник	2019		2020		2021		2022	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Обсяг видатків бюджетів на соціальний захист населення, в т.ч.:	312,5	309,4	333,9	321,8	355,9	346,7	370,3	367,4
Допомога у вирішенні житлового питання	70,5	69,2	45,2	41,9	39,6	39,4	51,6	51,4
Соціальний захист безробітних	0,2	0,2	0,2	0,2	7,1	6,7	1,9	1,9
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	42,6	41,9	50,2	44,1	2,5	2,2	3,1	2,9
Соціальний захист ветеранів війни та праці	10,5	10,2	10,2	9,9	2,3	2,2	2,4	2,3
Соціальний захист пенсіонерів	158,2	157,9	191,5	191,2	212,7	212,3	212,3	212,0
Соціальний захист на випадок непрацездатності	16,3	16,1	20,0	18,7	4,5	4,1	7,6	7,4
Соціальний захист інших категорій населення	9,3	9,3	10,4	10,2	80,3	73,5	83,3	81,9
Інша діяльність у сфері соціального захисту	5,0	4,6	6,3	5,6	7,0	6,3	8,1	7,7

Джерело: складено на основі [10]

- постійне збільшення кількості громадян, які потребують отримання соціальних послуг та виплат, що, відповідно, провокує зростання навантаження на систему соціальної підтримки та соціального страхування населення;
- посилення вразливості особливо незахищених груп населення в умовах воєнного стану та погіршення їх емоційного стану;
- погіршення якості та можливості обслуговування населення фахівцями сфери соціальної підтримки, які також стають вимушеними переселенцями, через трансформацію їх умов праці;
- руйнування об'єктів соціальної інфраструктури внаслідок воєнних дій;
- погіршення умов діяльності закладів, які надають соціальні послуги під час війни.

Ці та інші проблеми у системі соціального захисту підсилюються хронічною нестачею коштів у Пенсійному та інших фондах, а також неефективне або нецільове їх використання. Поряд із цим, недосконалий зміст соціального законодавства негативно позначається як на становищі кожного громадянина, так і на громадянському суспільстві в цілому. Особливо це загострюється в умовах воєнного стану, набуваючи особливої важливості для соціально вразливих та незахищених верств населення.

Отже, незадовільна ситуація щодо управління системою соціального захисту спровокована загальним станом соціальної реформи та її незавершеністю, відсутністю політичної волі та політичного розуміння необхідності поглиблення та завершення соціальної, в першу чергу, пенсійної реформи. З метою вирішення проблем у соціальній сфері можна запропонувати наступні шляхи підвищення ефективності управління системою соціального захисту населення України.

У напрямі мінімізації невідповідності між розмірами пільг, які існують на даний час в соціальній сфері, та реальними можливостями держави їх забезпечити потрібно заборонити введення нових пільг, які не відповідають запитам українського суспільства в умовах дії воєнного стану. Необхідно у законодавчому порядку встановити конкретне джерело фінансування для кожного виду пільг, керуючись принципом «одна людина — одна пільга». Такий підхід також сприятиме вирішенню проблеми низької адресності соціальних пільг, відповідно до чого на рівні держави на основі детального моніторингу доходів населення визначити перелік осіб, які претендують на пільги і призначити їх у тому випадку, коли дохід є нижчим за середній по країні.

Існування проблеми дефіцитності Пенсійного фонду можна значним чином зменшити шляхом детінізації заробітної плати, що дасть можливість збільшити базу для нарахування пенсійних внесків та відповідні фінансові надходження до фонду.

У медичній сфері з метою вирішення проблеми залишкового фінансування медичного забезпечення потрібно активно запроваджувати обов'язкове медичне страхування. Це сприятиме зменшенню навантаження на державний бюджет та водночас обмежити можливість покривати інші бюджетні видатки за рахунок видатків на охорону здоров'я.

Поряд із цим управлінські дії державних органів влади повинні спрямовуватися на оптимальне розмежування повноважень щодо здійснення видатків на соціальний захист населення між органами влади всіх рівнів в контексті здійснюваної на даний час децентралізації. Водночас необхідно посилити відповідальність за нецільове використання коштів, які спрямовуються на забезпечення соціальних платежів. Для підсилення ефекту та якості управління системою соціального захисту варто залучати неурядові організації до надання соціальних послуг.

Загалом, впровадження представлених пропозицій сприятиме покращенню соціального захисту та соціального забезпечення в сучасних умовах, проте ці заходи повинні реалізовуватися в комплексі для досягнення найкращого результату.

Висновки. Під системою соціального захисту слід розуміти сукупність заходів, здійснюваних на рівні держави, які повинні забезпечувати захист та підтримку тих осіб, які опинилися в скрутних життєвих ситуаціях відповідно до можливості реалізації основних прав громадян, зазначені в Конституції. Особливо актуальним це є в час агресії РФ проти України, яка призвела до значної соціальної кризи в українській державі. Ефективне управління системою соціального захисту тісно пов'язане із достатнім рівнем фінансування, яке хоч і збільшилося в Україні протягом останніх років, проте зазнало значних трансформацій, що пов'язано з існуванням в державі низки проблем соціального характеру. Зокрема, мова йде про збільшення категорій громадян, що потребують соціального захисту, та значну невідповідність між їх потребами та реальною можливістю їх фінансування; зловживання у сфері соціальних виплат та недосконалість нормативно-правового забезпечення; дефіцит Пенсійного фонду; знищення соціальної інфраструктури та припинення діяльності низки соціальних закладів і багатьох соціальних працівників внаслідок воєнних дій на території України.

Ці та інші проблеми потребують активних дій держави щодо підвищення ефективності управління системою соціального захисту. Так, потрібно заборонити введення нових пільг, які не відповідають запитам українського суспільства в умовах дії воєнного стану; у законодавчому порядку встановити конкретне джерело фінансування для кожного виду пільг, керуючись принципом «одна людина — одна пільга»; провести детінізацію

заробітної плати у напрямі збільшення бази для нарахування пенсійних внесків; запроваджувати обов'язкове медичне страхування; розмежовувати повноваження щодо здійснення видатків на соціальний захист населення між органами влади всіх рівнів; посилити відповідальність за нецільове використання коштів, які спрямовуються на

забезпечення соціальних платежів; залучати неурядові організації до надання соціальних послуг.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямку є вивчення особливостей функціонування моделей публічного управління соціальним захистом у розвинених країнах з метою впровадження позитивного досвіду в українські реалії.

Література

1. Болотіна Є.В., Шубна О.В., Бившева Л.О. Особливості фінансування та управління системою соціального захисту населення в Україні. Вісник економічної науки України. 2021. № 1(40). С. 120–126. doi: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.1\(40\).120-126](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.1(40).120-126)
2. Гітис Т.П., Чемерис Є.Т., Антонова В.І., Носаньова А.С. Дослідження сучасного рівня соціального захисту населення в Україні. Економічний вісник Донбасу. 2020. № 1(59). С. 116–122. doi: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1\(59\)-116-122](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1(59)-116-122)
3. Длугопольський О., Козар А. Аналіз бюджетних витрат на соціальний захист населення: виклики пандемії COVID-19. Вісник економіки. 2022. Вип. 3. С. 38–64. doi: <https://doi.org/10.35774/visnyk2022.03.038>
4. Іванова А. Особливості забезпечення соціального захисту в умовах децентралізації бюджетних повноважень. Світ фінансів. 2021. № 1(66). С. 38–47. doi: <https://doi.org/10.35774/sf2021.01.038>
5. Мелконян А.Г. Специфіка та особливості функціонування західних моделей публічного управління соціальним захистом. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2020. Вип. 15. С. 11–15. doi: <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-2>
6. Николаєва В.І. Організаційне забезпечення системи соціальної роботи в Україні: сучасні реалії. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2019. Том 30 (69). № 3. С. 131–137. doi: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/23>
7. Осіпова Л., Грицик Н. Фінансування соціального забезпечення в умовах децентралізації. Приазовський економічний вісник. 2019. Вип. 3(13). С. 10–15.
8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. К. : Видавничий дім Скіф», 2006. 48 с.
9. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. Звітність. URL: <https://www.treasury.gov.ua/> (дата звернення: 14.07.2023)
10. Видатки зведеного бюджету України. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://open-budget.gov.ua/> (дата звернення: 12.07.2023)

References

1. Bolotina Ye.V., Shubna O.V., Byvsheva L.O. (2021). Osoblyvosyi finansuvannya ta upravlinnya systrmoyu systrmoyu sotsialnogo zahystu v Ukraini [Features of Financing and Management of the Social Protection System in Ukraine]. Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy — Herald of economic science of Ukraine, 1(40), 120–126. doi: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.1\(40\).120-126](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2021.1(40).120-126) [in Ukrainian]
2. Gitis T.P., Chemerys Ye.T., Antonova V.I., Nosanyova A.S. (2020). Doslidzhennia suchasnoho rivnia sotsialnoho zakhystu naseleennia v Ukraini [Study of the Current Level of Social Protection of the Population in Ukraine]. Ekonomichnyi visnyk Donbasu — Economic Herald of the Donbas, 1 (59), 116–122. doi: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1\(59\)-116-122](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2020-1(59)-116-122) [in Ukrainian].
3. Dluhopolskyi O., Kozar A. (2022). Analiz biudzhetykh vytrat na sotsialnyi zahist naseleennia: vyklyky pandemii COVID-19 [Analysis of budget spending on social protection: challenges of the COVID-19 pandemic]. Visnyk ekonomiky — Herald of Economics, 3, 38–64. doi: <https://doi.org/10.35774/visnyk2022.03.038> [in Ukrainian]
4. Ivanova A. (2021). Osoblyvosti zabezpechenniy sotsialnogo zahystu v umovah detsentralizatsiyi budzhetnyh povnovazen [Features of social protection under conditions of decentralization of budgetary powers]. Svit finansiv — The world of finance, 1(66), 38–47. doi: <https://doi.org/10.35774/sf2021.01.038> [in Ukrainian]
5. Melkonyan A.G. (2020). Spetsyfika ta osoblyvosti funktsionuvannya zahidnykh modeley publichnogo upravlinnya sotsialnym zahystom [Specificity and features of functioning of western public governance models]. Publichne upravlinnya i administuvannya v Ukraini — Public management and administration in Ukraine, 15, 11–15. doi: <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-2> [in Ukrainian]
6. Nikolayeva V.I. (2019). Organizatsiyne zabezpechennya systemy sotsialnoyi roboty v Ukraini: suchasni realiyyi [Organizational providing systems of social work in Ukraine: modern realities]. Vcheni zapysky TNU im.Vernadskogo.

Seriya: Derzavne upravlinnya — Academic notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Public administration, 30(69), 3, 131–137. doi: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/23> [in Ukrainian]

7. Osipova L., Hrytsyk N. (2019). Finansuvannia sotsialnoho zabezpechennia v umovakh detsentralizatsii [Financing of social security in the conditions of decentralization]. Pryazovskyi ekonomichnyi visnyk — Priazovsky Economic Bulletin, 3 (13), 10–15. [in Ukrainian].

8. Konstytutsiya Ukrainy. № 254k/96-VR (1996). Prynyata na pyatyi sesiyi VRU 28.06.2004 № 2222-IV. K. : «Vydavnychyy dim Skif». 48 p. [in Ukrainian]

9. Ofitsiynyy sayt Derzavnoyi kaznacheyskoyi sluzby Ukrainy. Zvitnist. URL: [https://](https://www.treasury.gov.ua/) <https://www.treasury.gov.ua/> [in Ukrainian]

10. Vydatky zvedenogo budzetu Ukrainy. Derzavnyy veb-portal budzetu dlya gromadyan. URL: <https://openbudget.gov.ua/> [in Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції 26.07.2023

УДК 614.2:005.334(100)

Власенко Роман Вікторович
кандидат наук з державного управління
Національний інститут стратегічних досліджень
Vlasenko Roman
PhD in Public Administration
National Institute for Strategic Studies

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9024

МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

INTERNATIONAL APPROACHES TO MEDICAL TREATMET QUALITY ASSESSMENT

Анотація. Стаття присвячена огляду підходів до оцінки якості медичної допомоги. В рамках огляду систематизовано різні міжнародні моделі оцінки якості та виділено три підходи: процесний (аналіз внутрішніх процесів окремих суб'єктів), результативний (досягнення цільових індикаторів чи відповідність стандартам) та той, що базується на задоволеності пацієнтів. Останній є доволі поширеним у низці моделей в силу того, що доволі простий у практичній реалізації.

Оскільки процесний підхід видається занадто складним для практичної реалізації, а задоволеність пацієнтів носить значну суб'єктивну складову, варто звертати увагу на результативний підхід.

Аналіз моделей оцінки якості медичної допомоги дав можливість з'ясувати, що найбільш ефективною моделлю є та, що використовує комбінацію підходів для оцінки якості. В силу специфіки української СОЗ, найбільшу увагу варто віддати складовим результативного підходу, виокремивши низку відповідних індикаторів. Іншою важливою складовою має стати регулярне вибіркове опитування (раз на рік, півріччя, квартал) щодо задоволеності пацієнтів отриманими медичними послугами засобами ЕСОЗ. Процесний підхід варто застосовувати при оцінці якості окремих медичних закладів, зокрема – опорних лікарень.

Водночас, підбір оптимального співвідношення кількісних та якісних параметрів моделі оцінки якості медичної допомоги в Україні потребує додаткового дослідження.

З'ясовано, що якість медичної допомоги та охорони здоров'я в цілому є також виміром та проявом ефективності роботи системи охорони здоров'я, тому поняття «якість» та «ефективність» є елементами одного механізму. Важливою складовою забезпечення якості є також наявності відповідних ресурсів – людських, фінансових, інфраструктури, однак визначати поняття «якість медичної допомоги» та робити її оцінку крізь призму наявних ресурсів не є коректним.

Ключові слова: оцінка якості, система охорони здоров'я, кращі практики, удосконалення механізмів.

Summary. The article is dedicated to reviewing approaches to assessing the quality of healthcare. Within the review, various international models of quality assessment are systematized, and three approaches are highlighted: process-based (analyzing internal processes of individual entities), outcome-based (achievement of target indicators or compliance with standards), and patient satisfaction-based. The latter is quite prevalent in several models due to its practical implementation simplicity.

Since the process-based approach appears too complex for practical implementation and patient satisfaction carries a significant subjective component, attention should be paid to the outcome-based approach. Analyzing models of healthcare quality assessment revealed that the most effective model utilizes a combination of approaches. Due to the specificity of the Ukrainian healthcare system, particular emphasis should be placed on the components of the outcome-based approach, identifying relevant indicators. Another important component should be the regular selective surveying (annually, semi-annually, quarterly) of patient satisfaction with healthcare services through means of the Patient Satisfaction Survey System. The process-based approach should be employed when assessing the quality of individual healthcare institutions, including reference hospitals.

At the same time, the selection of an optimal balance between quantitative and qualitative parameters of the healthcare quality assessment model in Ukraine requires further research.

It has been established that the quality of healthcare services and overall healthcare is also a measure and manifestation of the effectiveness of the healthcare system. Therefore, the concepts of «quality» and «efficiency» are elements of the same mechanism. The availability of appropriate resources – human, financial, infrastructure – is also an important component of ensuring quality. However, defining the concept of «quality of healthcare» and evaluating it solely based on the available resources is not appropriate.

Key words: quality assessment, healthcare system, best practices, mechanisms' improvement.

Постановка проблеми. Питання якості медичної допомоги стає більш актуальним в умовах постійних криз. Відсутність якості створює невинуватдані витрати, особливо для найбідніших країн [1]. Для країн із низьким і середнім рівнем доходу проблеми, пов'язані з якістю медичної допомоги, спричиняють 58% смертей, яким можна було б запобігти, погана якість здоров'я вбила більше людей, ніж труднощі з доступом до медичних послуг [2].

Попри чисельні спроби запровадити єдиний підхід до оцінки якості медичної допомоги в Україні, політиці на державному та місцевому рівнях у сфері охорони здоров'я все ще бракує законодавчої підтримки питань оцінки результатів та якості медичних послуг, а також врахування потреб споживача, на що неодноразово наголошують європейські експерти [3].

В таких умовах постійно виникає необхідність розгляду питань якості медичної допомоги, виокремлення підходів до її оцінки та синхронізації планів, стратегій та програм, в основі яких, у тому числі, лежить принцип якості надання медичної допомоги.

Метою даного дослідження є систематизація сучасних міжнародних підходів до визначення якості медичної допомоги, з'ясування її найважливіших складових та виокремлення тих підходів чи елементів, які доцільно запровадити задля удосконалення механізмів оцінки медичної допомоги в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням якості медичної допомоги присвячено багато праць зарубіжних та вітчизняних дослідників. Зокрема, праці Д. Бєрвіка [4; 5] присвячені якості медичної допомоги як складової універсального покриття та у контексті розподілу ресурсів системи охорони здоров'я (СОЗ); Е. Бредлі вивчала вплив організаційних факторів на якість охорони здоров'я [6], Х. Наварро-Еспігарес та Е. Торрес досліджували зв'язки між якістю медичної допомоги та ефективністю діяльності СОЗ [7].

Аналіз вітчизняних джерел свідчить про численні спроби систематизувати підходи до вимірювання якості медичних послуг та діяльності СОЗ в цілому, однак здебільшого, ці роботи спрямовані на виокремлення та дослідження окремих специфічних проблем. Зокрема, О.М. Ліщишина та Є.Л. Горох [8] вивчають безпосередньо індикатори виміру якості медичних послуг; інше дослідження стосується якості медичної допомоги в системі добровільного медичного страхування [9]; інші — щодо управління якістю в межах окремих закладів охорони здоров'я [10].

Виклад основного матеріалу. Сьогодні загальноприйнятого визначення якості системи охорони здоров'я не існує. Водночас, виникає необхідність впевненого формулювання поняття з метою уніфікації розуміння якісної медичної допомоги, як

основоположного принципу вироблення відповідних державних та регіональних політик.

Якість медичної допомоги та охорони здоров'я в цілому є також виміром та проявом ефективності СОЗ, тому можна говорити про тотожність (однак, не рівність) «якості» та «ефективності».

Окремі вчені дають її визначення крізь призму сукупності результатів профілактики, діагностики і лікування захворювань, визначених встановленими вимогами на основі досягнень медичної науки і практики [11; 12].

Забезпечення якості надання медичної допомоги не можливе без відповідної матеріальної бази. Таким чином, часто якісна медична допомога ототожнюється із сучасним високотехнологічним обладнанням та кваліфікованими фахівцями. Водночас, зазначене є необхідною, однак не достатньою умовою якісних послуг.

Загалом, існує декілька базових підходів до оцінки якості медичної допомоги — *процесний, результативний* підходи та підхід, що базується на *задоволеності пацієнтів*.

Перший підхід оцінює якість системи охорони здоров'я з точки зору процесів, стандартів та протоколів надання медичної допомоги — тобто, механізмів надання медичних послуг. Застосування підходу дає відповідь на питання, як СОЗ працює в цілому, та як дотримуються встановлені процедури і стандарти.

Незважаючи на те, що за останні 10 років кількість досліджень, що повідомляють про використання процесного підходу оцінки якості охорони здоров'я зростає, на практиці він застосовується значно менше. Одна з причин цього є необхідність залучення абсолютно всіх учасників процесів надання медичних послуг та їх ефективної комунікації, що на практиці є складним завданням. Крім того, автори деяких досліджень зазначають про різні акценти при використанні процесного підходу: частина з них спрямована на окремих осіб, інші спрямовані в установи [13].

Результативний підхід, у свою чергу, оцінює якість надання медичної допомоги на основі досягнутих результатів лікування та показників здоров'я пацієнтів або відповідності встановленим стандартам. Типовими показниками згідно цього підходу, можуть бути тривалість життя, рівень захворюваності та смертності тощо.

Згідно цього підходу поняття відповідності визначеним вимогам, у свою чергу, можна розглядати з точки зору «придатності до використання», що складається з двох елементів: «характеристик послуг, які відповідають потребам споживача» та «вільність від недоліків».

Цим шляхом йде й українське законодавство, яке визначає якість медичної допомоги як «надання медичної допомоги та проведення інших заходів щодо організації надання закладами охорони

здоров'я медичної допомоги відповідно до стандартів у сфері охорони здоров'я. Оцінка якості медичної допомоги — визначення відповідності наданої медичної допомоги встановленим стандартам у сфері охорони здоров'я» [14].

Найбільш поширеним підходом, щодо оцінки якості медичної допомоги є той, що базується на задоволеності пацієнтів. Зокрема, Інститут вдосконалення охорони здоров'я (Institute for Healthcare Improvement) визначає якість медичної допомоги як прагнення до постійного, надійного та сталого задоволення потреб клієнтів, водночас якість є організаційною стратегією, а не просто компонентом стратегії [15].

Найбільш перспективні методи та моделі оцінки якості медичних послуг є ті, що поєднують всі три розглянуті вище підходи. Зокрема, модель «структура-процес-результат», розроблена А. Донабедіаном [16] є найвідомішою моделлю якості медичної допомоги. Однак, вона націлена на оцінку якості медичної допомоги крізь призму безпеки пацієнтів: безпечності медичної допомоги як такої, процесів із високим рівнем ризику та наслідків впровадження нових технологій або технічних рішень.

Іншим проявом підходу, орієнтованого на споживача є Індекс споживача європейської СОЗ [17], що є також мірилом ефективності СОЗ країн Європи. У індексі складові оцінки якості, які базуються на оцінці задоволеності споживачів, сягають більше 50%.

Схожим способом побудована модель оцінки якості за Institute of Medicine (US), Committee to Design a Strategy for Quality Review and Assurance in Medicare [13]. Модель враховує підходи SWAT-аналізу та розподіляє фактори якості на ті, що спрямовані на запобігання проблем, на виявлення проблем та ті, що сприяють підвищенню якості. Однак, складова результативного підходу тут вища — 48% всіх факторів, тоді як «процесного» підходу — 36%, а задоволеність споживачів — всього 16%.

Модель ВООЗ [1] також поєднує ці підходи та виділяє 4 складові якості, які також є критеріями її забезпечення:

Прозорість як відповідність стандартам — одна з основних складових прозорості — відкрите та чесне відображення результатів, у т.ч. упущень та помилок.

Залучення людей та спільнот у процес надання їм медичної допомоги та планування послуг охорони здоров'я. Вважається одним із основних факторів, що сприяють покращенню результативності такої допомоги.

Оцінка та генерування інформації. Охорона здоров'я постійно змінюється, у зв'язку з чим необхідний постійний моніторинг та оцінка якості, які сприятимуть реалізації покращень. Щоб якість стала звичайною складовою системи охорони здоров'я, до локальної та національної інфраструктури інформації про охорону здоров'я мають бути включені надійні показники якості.

Наявність кваліфікованих мотивованих медичних кадрів. Належна укомплектація медичними кадрами та постійне підвищення їхньої кваліфікації на всіх рівнях системи охорони здоров'я сприятиме високій якості медичного обслуговування.

Аналіз розглянутих вище моделей оцінки якості дають підстави стверджувати, що елементи процесного підходу є найменш поширені і складають у середньому 10% складових. Така ситуація склалась в силу того, що підхід потребує значної кількості інформації, часу та ресурсів для проведення оцінки, хоча й дає досить точні результати.

Ще 30% — 40% складових відповідають підходу, що базується на досягненні результативних показників (цільові індикатори), решта 50% — 60% — ґрунтуються на показниках, що вимірюють задоволеність пацієнтів. Слід зазначити, що останній підхід є доволі простим у реалізації, однак в силу значної суб'єктивної складової далеко не завжди дає можливість оцінити стан якості медичної допомоги.

Висновки. Згідно рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я, існує необхідність у розробці політики та стратегії забезпечення якості на рівні системи охорони здоров'я, яка підтримує медичні послуги та фахівців. При цьому, якість медичної допомоги має бути визначена і як складова оцінки ефективності СОЗ, так і у якості одного із ключових принципів її функціонування, як це зробила Єврокомісія [18].

Використовуючи досвід інших країн, найбільш оптимальною моделлю є та, що використовує комбінацію підходів для оцінки якості. В силу специфіки української СОЗ, найбільшу увагу варто віддати складовим результативного підходу, виокремивши низку відповідних індикаторів. Іншою важливою складовою має стати регулярне вибіркове опитування (раз на рік, півріччя, квартал) щодо задоволеності пацієнтів отриманими медичними послугами засобами ЕСОЗ. Процесний підхід варто застосовувати при оцінці якості окремих медичних закладів, зокрема — опорних лікарень.

Виокремлення результативних показників оцінки якості та механізмів застосування розглянутих підходів складають перспектив подальших досліджень.

Література

1. Delivering quality health services: a global imperative for universal health coverage. World Health Organization, 2018. 93 с. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/272465> (дата звернення: 03.07.2023).
2. Kruk M. E. Mortality due to low-quality health systems in the universal health coverage era: a systematic analysis of amenable deaths in 137 countries / M. E. Kruk, A. D. Gage, N. T. Joseph, [et al.]. The Lancet. 2018. Vol. 392, No. 10160. P. 2203–2212.
3. Європейські експерти проаналізували законодавство України у сфері охорони здоров'я. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/73427/> (дата звернення: 18.06.2023).
4. Leatherman S., Berwick D. M. Accelerating global improvements in health care quality. JAMA. 2020. Vol. 324, № . 24. 2479 p.
5. Berwick D., Snair M., Nishtar S. Crossing the global health care quality chasm: a key component of universal health coverage. JAMA. 2018. Vol. 320, № 13. 1317 p.
6. Bradley E. H., Curry L. A., Ramanadhan S. [et al.] Research in action: using positive deviance to improve quality of health care. Implementation Science. 2009. Vol. 4, № 1. 25 p.
7. Navarro-Espigares J. L., Torres E. H. Efficiency and quality in health services: a crucial link. The Service Industries Journal. 2011. Vol. 31, № . 3. P. 385–403.
8. Ліщишина О. М., Горох Є. Л. Вимірювання якості медичної допомоги: проблеми імплементації кращої світової практики в Україні. Україна. Здоров'я нації. 2010. № 2. С. 121–128.
9. Богомаз В. М. Оцінка якості медичної допомоги в системі добровільного медичного страхування. Український медичний часопис. 2006. № 1 (51). С. 104–108. URL: <https://umj.com.ua/uk/stattia-521-ocinka-yakosti-medichnoi-dopomogi-v-sistemi-dobrovilnogo-medichnogo-straxuvannya> (дата звернення: 10.07.2023).
10. Горачук В. В. Управління якістю медичної допомоги в закладі охорони здоров'я : Монографія. Вінниця: ПП Балук І. Б., 2012. С. 18–23.
11. Крячкова Л. В., Медведєв М. В. Роль досліджень реальних витрат населення у секторі охорони здоров'я для подальшого реформування галузі // Матеріали науково-практичної конференції «Організація та управління системою охорони здоров'я, її правове і фінансове забезпечення на сучасному етапі реформування галузі». Житомир, 1999. 80 с.
12. Літвак А. В., Погорілий В., Тищук М. Тіньова економіка та майбутнє медицини в Україні. Всеукраїнське лікарське товариство. Одеська крайова організація. 2000. 96 с.
13. Methods of Quality Assessment and Assurance. Medicare: a strategy for quality assurance, Volume I / Washington, D.C.: National Academies Press, 1990. 441 p.
14. Про порядок контролю якості медичної допомоги : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 17.12.2012. Офіційний вісник України. 2012. № 94. С. 31.
15. Sampath B., Rakover J., Baldoza K., Mate K., Lenoci-Edwards J., Barker P. Whole System Quality: A Unified Approach to Building Responsive, Resilient Health Care Systems. IHI White Paper. Boston : Institute for Healthcare Improvement, 2021.
16. Donabedian A. The quality of medical care: methods for assessing and monitoring the quality of care for research and for quality assurance programs. Science. 1978. № 4344. P. 856–864.
17. Health consumer index. URL: <https://healthpowerhouse.com/publications/> (дата звернення: 18.06.2023).
18. Tools and methodologies to assess the efficiency of health care services in Europe: An overview of current approaches and opportunities for improvement. URL: https://health.ec.europa.eu/publications/tools-and-methodologies-assess-efficiency-health-care-services-europe_en (дата звернення: 30.06.2023).

References

1. Delivering quality health services: a global imperative for universal health coverage. World Health Organization, 2018. 93 с. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/272465> (date of access: 03.07.2023).
2. Kruk M. E. Mortality due to low-quality health systems in the universal health coverage era: a systematic analysis of amenable deaths in 137 countries / M. E. Kruk, A. D. Gage, N. T. Joseph, [et al.]. The Lancet. 2018. Vol. 392, No. 10160. P. 2203–2212.
3. Ievropeiski eksperty proanalizuvaly zakonodavstvo Ukrainy u sferi okhorony zdorovia. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/73427/> (date of access: 18.06.2023).
4. Leatherman S., Berwick D. M. Accelerating global improvements in health care quality. JAMA. 2020. Vol. 324, № . 24. 2479 p.
5. Berwick D., Snair M., Nishtar S. Crossing the global health care quality chasm: a key component of universal health coverage. JAMA. 2018. Vol. 320, № 13. 1317 p.
6. Bradley E. H., Curry L. A., Ramanadhan S. [et al.] Research in action: using positive deviance to improve quality of health care. Implementation Science. 2009. Vol. 4, № 1. 25 p.
7. Navarro-Espigares J. L., Torres E. H. Efficiency and quality in health services: a crucial link. The Service Industries Journal. 2011. Vol. 31, № . 3. P. 385–403.

8. Lishchyshyna O.M., Horokh Ye.L. Vymiryuvannya yakosti medychnoi dopomohy: problemy implementatsii krashchoi svitovoi praktyky v Ukraini. *Ukraina. Zdorov'ia natsii*. 2010. № 2. S. 121–128.
9. Bohomaz V.M. Otsinka yakosti medychnoi dopomohy v systemi dobrovilnoho medychnoho strakhuvannya. *Ukrainskyi medychnyi chasopys*. 2006. № 1 (51). S. 104–108. URL: <https://umj.com.ua/uk/stattia-521-ocinka-yakosti-medichnoi-dopomogi-v-sistemi-dobrovilnogo-medichnogo-straxuvannya> (date of access: 10.07.2023).
10. Horachuk V.V. Upravlinnia yakistiu medychnoi dopomohy v zakladi okhorony zdorovia: Monohrafiia. Vinnytsia: PP Baliuk I.B., 2012. S. 18–23.
11. Kriachkova L.V., Medvediev M.V. Rol doslidzhen realnykh vytrat naselennia u sektori okhorony zdorovia dlia podalshoho reformuvannya haluzi // *Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii «Orhanizatsiia ta upravlinnia systemoi okhorony zdorovia, yii pravove i finansove zabezpechennia na suchasnomu etapi reformuvannya haluzi»*. Zhytomyr, 1999. 80 c.
12. Litvak A.V., Pohorilyi V., Tyshchuk M. Tinova ekonomika ta maibutnie medytsyny v Ukraini. *Vseukrainske likarske tovarystvo. Odeska kraiova orhanizatsiia*. 2000. 96 s.
13. *Methods of Quality Assessment and Assurance. Medicare: a strategy for quality assurance, Volume I* / Washington, D.C. : National Academies Press, 1990. 441 p.
14. Pro poriadok kontroliu yakosti medychnoi dopomohy: nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 17.12.2012. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2012. № 94. S. 31.
15. Sampath B., Rakover J., Baldoza K., Mate K., Lenoci-Edwards J., Barker P. *Whole System Quality: A Unified Approach to Building Responsive, Resilient Health Care Systems*. IHI White Paper. Boston : Institute for Healthcare Improvement, 2021.
16. Donabedian A. The quality of medical care: methods for assessing and monitoring the quality of care for research and for quality assurance programs. *Science*. 1978. № 4344. P. 856–864.
17. Health consumer index. URL: <https://healthpowerhouse.com/publications/> (date of access: 18.06.2023).
18. Tools and methodologies to assess the efficiency of health care services in Europe: An overview of current approaches and opportunities for improvement. URL: https://health.ec.europa.eu/publications/tools-and-methodologies-assess-efficiency-health-care-services-europe_en (date of access: 30.06.2023).

Стаття надійшла до редакції 15.07.2023

УДК 341.1/.8

Янишівський Михайло Мирославович

аспірант кафедри державної політики та врядування

Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку

Національного університету «Львівська політехніка»

Yanishivsky Mykhailo

Graduate Student of the Department of Public Policy and Governance

Institute of Administration, Public Administration and Professional Development of

Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0002-8788-6339

Янишівський Тарас Ярославович

магістр освітньої програми «Права людини», спеціальність 081 «Право»

Українського католицького університету

Yanishivsky Taras

Master of the educational program «Human Rights», specialty 081 «Law»

Ukrainian Catholic University

ORCID: 0009-0005-6747-837X

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9026

ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ: ПРОГРАМНІ ДОКУМЕНТИ, ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА СУДУ ЄС

THE POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE: PROGRAM DOCUMENTS, LEGISLATION AND PRACTICE OF THE EU COURT

Анотація. Стаття присвячена розгляду політики Європейського Союзу (ЄС) у сфері технології штучного інтелекту (ШІ) через призму аналізу програмних документів, чинного законодавства, проєктів нормативного регулювання на рівні ЄС та практики Суду ЄС.

Проблема формування політики ЄС у сфері ШІ є актуальною з огляду на проривний розвиток технології ШІ з одного боку, та необхідність імплементації європейського законодавства в процесі євроінтеграції України, з іншого боку.

Стаття розглядає ключові програмні документи ЄС щодо ШІ, їх вплив на регулювання та стратегію розвитку цієї сфери. Згідно з ними, ЄС прагне створити людино-орієнтовану стратегію, сприяти інвестиціям, дослідженням та інноваціям, трансформації освіти та забезпечити доступ до технології ШІ для громадян та бізнесу. Програмні документи ЄС встановлюють ключові елементи благонадійності ШІ, такі як правомірність, етичність та надійність, а також наголошують на важливості цінностей, прав людини та прозорості. Ці документи відображають стратегічний погляд на ШІ та закликають до постійного оновлення політики, враховуючи технологічний розвиток та соціальне середовище. З програмних документів ЄС щодо ШІ випливають основні засади та пріоритети для майбутнього нормативного регулювання.

На сьогодні в ЄС спеціалізоване законодавство, що б безпосередньо регулювало ШІ, відсутнє. Проте існують директиви та регламенти, які непрямо впливають на розробку та використання систем ШІ. Наприклад, загальний регламент про захист даних (GDPR) встановлює обмеження для обробки персональних даних. Директива про авторське право на єдиному цифровому ринку впливає на розробку систем ШІ, які працюють з авторськими матеріалами. Директива про відповідальність за продукцію встановлює відповідальність виробників за дефекти. До ШІ також застосовуються регулювання щодо кібербезпеки.

Одночасно в ЄС проводиться активна законодавча робота з врегулювання ШІ. Проєкт регламенту про ШІ створює єдину юридичну базу для ШІ в ЄС. Він, зокрема, встановлює класифікацію систем ШІ за рівнем ризику, формулює вимоги до використання ШІ, створює Раду ЄС з питань ШІ, визначає технологічно нейтральне визначення ШІ тощо. Проєкт Директиви ЄС щодо відповідальності за шкоду завдану ШІ встановлює правила щодо позадоговірної відповідальності.

Такі проекти регулювання, як Директива про безпеку машин та обладнання, Регламент про цифрові послуги, Регламент про цифрові ринки та Регламент про управління даними, також матимуть вплив на регулювання ШІ.

Попри відсутність спеціалізованого законодавства, Суд ЄС вже розглядає справи, які стосуються ШІ, особливо у сферах захисту авторських прав та персональних даних. Він визнає право на захист авторських прав для створених ШІ об'єктів і встановлює відповідальність операторів пошукових систем за обробку персональних даних. Рішення Суду ЄС створюють прецеденти, які можуть вплинути на майбутнє регулювання ШІ в ЄС.

Ключові слова: штучний інтелект, машинне навчання, Європейський Союз, цифрова стратегія ЄС, етичні стандарти штучного інтелекту, акт про штучний інтелект, політика ЄС, законодавство ЄС, Суд ЄС.

Summary. The article is devoted to the review of the policy of the European Union (EU) in the field of artificial intelligence (AI) technologies through the prism of program documents, current legislation, regulatory projects and the practice of the EU Court.

The problem of EU policy formation in the field of AI is urgent in view of the breakthrough development of AI technologies on the one hand. It requires the implementation of European legislation in the process of European integration of Ukraine.

The article examines the key program documents of the EU regarding AI, their influence on the regulation and development strategy of this area. The EU aims to create a people-oriented strategy, promote investment, research and innovation, transform education and ensure access to AI technologies. EU policy documents set out key elements of AI trustworthiness, such as legality, ethics and trustworthiness, and emphasize the importance of values, human rights and transparency. These documents reflect a strategic view of AI and call for a continuous renewal policy, taking into account technological developments and the social environment, and reflect the main principles and priorities for future regulation of AI in the EU.

Currently, there is no specialized legislation in the EU that regulates AI. However, there are directives and regulations that indirectly affect the development and use of an AI system. For example, the General Data Protection Regulation (GDPR) sets restrictions on the processing of personal data. The Directive on Copyright in the Digital Single Market impacts the development of AI systems that work with copyrighted material. The Product Liability Directive establishes manufacturers' liability for defects. Cybersecurity rules also apply to AI. At the same time, legislative work on the regulation of AI is active. The proposal on AI Act creates a single legal framework for AI. In particular, it establishes a system of classification of AI according to the level of risk, requirements for the use of AI, creates the EU Council on AI, creates a technologically neutral definition of AI, etc. The draft Artificial Intelligence Liability Directive establishes rules on non-contractual liability. Projects such as the Machinery Directive, the Digital Services Act, the Digital Markets Act and the Data Governance Act also affect AI.

Despite the issuance of specialized legislation, the Court of Justice of the EU is already considering cases related to AI, especially in the areas of copyright and personal data protection. It recognizes the right to copyright protection for AI-generated materials and establishes the responsibility of search engine operators for the processing of personal data. The decisions of the Court of Justice of the EU create precedents that may influence the further regulation of AI in the EU.

Key words: artificial intelligence, machine learning, European Union, EU digital strategy, ethical standards of artificial intelligence, artificial intelligence act, EU policy, EU legislation, EU Court of Justice.

Постановка проблеми. Штучний інтелект (далі — ШІ) вже відіграє дуже вагому роль у світі, в якому ми живемо, і його вплив продовжує зростати у різноманітних аспектах нашого життя, включаючи економіку, освіту, медицину, політику та навіть культуру. Європейський Союз (далі — ЄС) активно розробляє свій підхід до ШІ, спрямований на досягнення досконалості та благонадійності у цій сфері, підвищення дослідницької та промислової потужності, гарантуючи при цьому безпеку та права людини.

ЄС, як один з найбільших глобальних гравців, вже визнав важливість цього питання та активно працює над виробленням політики та проектів регулювання у сфері ШІ. Це охоплює розробку програмних документів, стратегій, планів, етичних принципів та стандартів, а також законів та інших форм регулювання використання ШІ в різних сферах.

Для України, яка вже має статус кандидата на членство в ЄС, і перебуває в активній фазі євроінтеграції, важливо розуміти цю політику і бути

готовою до її впровадження. Це особливо важливо, оскільки регулювання ШІ належать до сфери функціонування внутрішнього ринку ЄС, а отже є виключною компетенцією ЄС. І отже українське законодавство повинно відповідати стандартам ЄС. Крім того, Україна вже розробила власну амбітну Концепцію розвитку штучного інтелекту в Україні, реалізація якої також повинна відповідати політиці та регулюванню ЄС. Це не лише допоможе Україні інтегруватися в ЄС, але і сприятиме розвитку вітчизняної індустрії, створюючи нові можливості для економічного зростання та соціального прогресу.

Таким чином, актуальність цього дослідження полягає в необхідності адаптації українського законодавства до європейських стандартів у сфері штучного інтелекту, що є важливим кроком на шляху до інтеграції України в ЄС. У цьому контексті, стаття розглядає чотири основні блоки: по-перше, це аналіз програмних документів ЄС, по-друге, аналіз чинного законодавства ЄС, що в той чи інший спосіб регулює ШІ, по-третє, аналіз проектів спеціалізованого законодавства

ЄС щодо ШІ та, по-четверте, аналіз вже наявної практики суду ЄС щодо ШІ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі формування політики та регулювання у сфері технології ШІ на рівні ЄС, на перший погляд, присвячена помітна кількість досліджень та публікацій. Однак їх аналіз свідчить про те, що дослідження політики ЄС у сфері ШІ, по-перше, зазвичай, не є комплексними. Наприклад, стосуються окремих її аспектів, як-от аналіз лише програмних документів (Р. Джусто-Ханані), дослідження безпекового виміру політики (І. Радіонова) або дослідження політики ЄС щодо ШІ в контексті самого лише публічного управління (М. Янишівський, Т. Тарасенко та В. Тарасенко). З іншого боку, в деяких публікаціях досліджується політика ЄС щодо ШІ в ширшому контексті, як складова інших проблем, наприклад, інформаційної політики (О. Пістракевич), чи як інструмент цифровізації зовнішньоекономічної політики (В. Камишанський) або ж розглядається в контексті застосування інноваційних підходів до методології правового регулювання (О. Красівський та М. Янишівський). Політика ЄС щодо ШІ також є предметом дослідження у працях, де розглядаються національні стратегії щодо ШІ окремих держав членів ЄС (О. Пістракевич) або в порівнянні зі стратегіями інших глобальних гравців (І. Ульнічане). Окрема група публікацій стосується виключно проблеми нормативного регулювання, зокрема теоретичних основ регулювання ШІ в ЄС (К. Єфремова), експериментального регулювання та перспектив правового регулювання (С. Ранчордас), етичних проблем в контексті нормативного регулювання ШІ (М. Кокельберг), регулювання ШІ у сфері медицини (А.Д. Стерн) та аналізу проєктів регулювання, наприклад, проєкту регламенту, що встановлює гармонізовані правила щодо ШІ (М. Веале та Ф.З. Борґесіус, М. Янишівський). Натомість комплексного підходу до аналізу політики ЄС у сфері ШІ, який би враховував як програмні документи, так і нормативні, в тому числі й проєкти нормативного регулювання та практику суду ЄС, у вищенаведених працях немає. По-друге, політика, регулювання та судова практика щодо ШІ у ЄС перебуває лише на стадії становлення, зокрема, з огляду на швидкий розвиток технології, тому підходи та бачення швидко змінюються, а наукові публікації можуть впродовж короткого проміжку часу ставати неактуальними та застарілими.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є розгляд політики Європейського Союзу у сфері технології штучного інтелекту за допомогою аналізу ключових програмних документів, чинних нормативно-правових актів, проєктів регулювання та практики суду ЄС.

Виклад основного матеріалу. Програмні документи ЄС відіграють ключову роль у формуванні

політики щодо ШІ. Ці документи не мають юридичної сили в традиційному розумінні, вони не встановлюють обов'язкових норм чи регуляцій. Замість цього, вони служать орієнтирами, вказуючи напрямки, в яких ЄС прагне рухатися в контексті ШІ. **Програмні документи** визначають основні засади та пріоритети, керівні принципи та рамки для майбутнього регулювання. Вони підкреслюють стратегічний погляд ЄС на ШІ та визначають шляхи для його впровадження та використання в соціально-економічному контексті.

*Комунікація Європейської Комісії «Штучний інтелект для Європи»*¹ опублікована у квітні 2018 року, є одним і перших ключових програмних документів у сфері ШІ в ЄС. В Комунікації наголошується, зокрема, що технологія ШІ перестала бути науковою фантастикою і стала частиною повсякденного життя, що змінює світ, суспільства та цілі індустрії. Завдяки розвитку обчислювальних потужностей, доступності даних, розвитку алгоритмів, ШІ став однією з найбільш стратегічних технологій 21 століття, тому, щоб ЄС міг бути не лише конкурентоспроможним, а й стати світовим лідером у галузі ШІ, ЄС повинен мати скоординований план щодо ШІ. Європейська Комісія (далі — ЄК) наголошує на необхідності залучати інвестиції (понад 20 млрд євро щороку), підтримувати дослідження та інновації, підтримувати так звані «центри передового досвіду»² та стимулювати їхню співпрацю між собою. Разом з тим, як зазначається в Комунікації, розвиток ШІ та пов'язана з ним трансформація ринку праці не повинна залишити «за бортом» громадян ЄС, тому необхідні належна трансформація освіти та сприяння доступу до технології ШІ малих підприємств та потенційних користувачів. Згідно з цим програмним документом, ЄС має забезпечити розвиток ШІ, заснованого на цінностях, фундаментальних правах людини, етичних принципах підзвітності та прозорості та запропонувати рамки правового регулювання [1].

*Керівні принципи з етики для благонадійного ШІ*³ опубліковані у квітні 2019 року визначили 3 ключові елементи благонадійності ШІ: (1) правомірність (дотримання усіх законів та регулювань); (2) етичність (забезпечення етичних принципів та цінностей); (3) надійність (як технічну, так і соціальну, оскільки навіть з благими цілями системи ШІ можуть завдавати ненавмисної шкоди). Лише одночасна наявність всіх 3 елементів забезпечує благонадійність ШІ. Документ складається з 3 розділів і зосереджується на етичності та надійності, практично не торкаючись правомірності, оскільки комплексного правового регулювання ШІ в ЄС ще і досі не існує (станом на липень 2023 року).

¹ Communication from the European Commission «Artificial Intelligence for Europe».

² Centres of excellence.

³ Ethics guidelines for trustworthy AI.

Перший розділ ідентифікує етичні принципи та відповідні цінності, що мають враховуватися при розробці та впровадженні ІІІ: повага до автономії людини, запобігання завданню шкоди, справедливість та зрозумілість. Також особлива увага звертається на ситуації, де залучені вразливі групи: діти, особи з інвалідністю, групи, що історично перебували у менш вигідному становищі, споживачі, працівники тощо. Документ пропонує вживати адекватні заходи для пом'якшення ризиків ІІІ щодо демократії, верховенства права, справедливого розподілу благ та «людського розуму».

Другий розділ описує 7 ключових вимог до розробки та впровадження ІІІ: (1) людське посередництво та нагляд; (2) технічна надійність та безпека; (3) конфіденційність та управління даними; (4) прозорість; (5) різноманіття, недискримінація та справедливість; (6) довкільний та суспільний добробут; (7) підзвітність [2, с. 2]. Третій розділ містить конкретний, але невичерпний список критеріїв оцінки надійного ІІІ, спрямований на реалізацію вимог, викладених у другому розділі, який потрібно адаптовувати до конкретного випадку використання системи ІІІ.

Важливим є те, що самі автори визначають документ як «відправну точку» в дискусії щодо благонадійного ІІІ та не мають на меті замінити будь-яку форму поточної чи майбутньої політики та регулювання, чи стримувати їх впровадження. Це «живий» документ, який потрібно переглядати та оновлювати з часом, щоб забезпечити постійну актуальність у міру розвитку технологій, суспільства та знань [2, с. 3].

Біла книга зі штучного інтелекту: європейський підхід до досконалості та довіри (далі — Біла книга)⁴ опублікована ЄК у лютому 2020 року, є комплексним документом, який описує підхід ЄС до ІІІ, зосереджуючись на сприянні «досконалості та довіри» до технології ІІІ. Передовсім Біла стверджує, що технологія ІІІ має надзвичайний потенціал вдосконалити різноманітні аспекти життя: охорону здоров'я, сільське господарство, пом'якшення наслідків зміни клімату, виробництва товарів тощо. З іншого боку, визнаючи ризики, які несе в собі технологія, ЄК наголошує на важливості «благонадійності»⁵ цифрових технологій та закликає опиратися на європейські цінності, використовувати регуляторний та інвестиційно-орієнтований підходи [3, с. 1], оскільки ЄС відстає в обсягах інвестицій від інших регіонів світу [3, с. 4] та поважати права громадян ЄС та під час розробки та впровадження ІІІ в ЄС [3, с. 2].

Відповідно основними блоками Білої книги є, по-перше, політичні рамки⁶ для узгодження зу-

силь публічної влади на європейському, національному та регіональному рівнях задля створення «екосистеми досконалості»⁷ [3, с. 3]. Щоб побудувати таку екосистему, що зможе ефективно підтримувати розвиток та впровадження ІІІ в економіці та публічному управлінні ЄС, Біла книга визначає ряд кроків на різних рівнях [3, с. 5], що включають роботу з державами-членами, зосередження зусиль дослідницької та інноваційної спільноти, залучення інвестицій [3, с. 6]. По-друге, це ключові елементи майбутньої нормативно-правової бази для побудови «екосистеми довіри»⁸. Також документ окреслює сильні сторони ЄС у галузі ІІІ, такі як вже наявні дослідницькі центри, інноваційні стартапи, досягнення в робототехніці та такі конкурентоспроможні сектори виробництва та послуг, як автомобілебудування, охорона здоров'я, енергетика, фінанси, сільське господарство [3, с. 3].

Білу книгу супроводжує також *Звіт про наслідки штучного інтелекту, Інтернету речей і робототехніки для безпеки та відповідальності*, який оцінює вплив ІІІ, Інтернету речей і робототехніки на наявні сфери законодавства ЄС щодо безпеки продукції та відповідальності. Звіт акцентує на потребі полегшити тягар доказування, встановлений національними законами, для справ про компенсацію через дії ІІІ. Звіт також дійшов важливих висновків, що поточне законодавство про безпеку продукції містить ряд прогалин, які необхідно усунути, а масштаби та сукупний вплив викликів ІІІ можуть ускладнити надання компенсації жертвам у всіх випадках, коли це може бути виправдано [4].

Важливою є опублікована у 2021 ЄК *Комунікація «Сприяння європейському підходу до штучного інтелекту»*⁹, що містить в додатку *Переглянутий скоординований план щодо штучного інтелекту* (далі — Скоординований план) 2021 року¹⁰. Вперше опублікований у 2018 році Скоординований план є спільним зобов'язанням ЄК та держав-членів працювати разом, щоб максимізувати потенціал ЄС у сфері ІІІ для конкуренції на глобальному рівні. Перегляд Скоординованого плану у 2021 пропонує набір спільних дій для ЄК та держав-членів, щоб досягти глобального лідерства ЄС у сфері благонадійного ІІІ і пропонує 3 ключові дії: прискорити інвестиції; повно та своєчасно впроваджувати політику щодо ІІІ, а також узгоджувати її для розв'язання глобальних проблем.

Документ пропонує 4 ключові набори пропозицій для ЄС та держав-членів: (1) створення сприятливих умов для розробки та впровадження ІІІ в ЄС; (2) перетворення ЄС в середовище, де «досконалість» процвітає як у дослідницьких центрах, так і на ринку; (3) забезпечення того,

⁴ White Paper on Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust.

⁵ Trustworthiness.

⁶ Policy framework.

⁷ «Ecosystem of excellence».

⁸ «Ecosystem of trust».

⁹ Fostering a European approach to Artificial Intelligence

¹⁰ Coordinated Plan on Artificial Intelligence 2021 Review.

щоб ІІІ «працював для людей і був силою добра в суспільстві»; (4) отримання ЄС стратегічного лідерства у ключових за впливом секторах. Документ також містить графіки ключових дій та аналіз національних стратегій та інвестицій у ІІІ. Важливо, що Скоординований план не стосується розробки та використання ІІІ у воєнних цілях [5].

Аналіз програмних документів ЄС вказує на стратегічний підхід до ІІІ, з акцентом на людино-орієнтованість, інвестиції, інновації, освіту та доступ до технології. Вони визначають ключові принципи благонадійності ІІІ, вимоги до його розробки та впровадження. ЄС визнає необхідність постійного оновлення цих документів та активізації зусиль у сфері інвестицій. Ці документи відіграють важливу роль у формуванні майбутнього регулювання ІІІ, що є також важливо для держав, які прагнуть до інтеграції з ЄС, включаючи Україну.

На сьогодні в ЄС не існує специфічного регулювання, яке було би прямо спрямоване на ІІІ. Однак, існує ряд **законодавчих актів** (регламенти та директиви), які непрямо регулюють цю сферу, встановлюючи важливі принципи та норми в таких областях, як захист даних, інтелектуальна власність, відповідальність за продукцію та кібербезпека. Ці документи формують правовий фундамент, на якому базується використання та регулювання ІІІ в ЄС.

*Загальний регламент про захист даних*¹¹ (далі — GDPR) та ІІІ тісно пов'язані, оскільки ІІІ часто використовується для обробки персональних даних. GDPR встановлює правила та обмеження щодо того, як можна використовувати та обробляти персональні дані. Ці принципи застосовуються до всіх систем ІІІ, які обробляють персональні дані в межах ЄС, незалежно від місцезнаходження такої системи. Важливо розуміти, що основна технологія, яка на сьогодні лежить в основі ІІІ — це машинне навчання, для якого велика кількість даних, зокрема і тих, що є персональними, є життєвонеобхідною.

Основні принципи щодо персональних даних встановлених GDPR наведені в статтях 4, 5, 7 та 8. Так, обробка даних повинна відбуватися законно, справедливо та прозоро, з дотриманням принципу мінімізації даних. Дані, зібрані для конкретних цілей, не можуть оброблятися для інших цілей без додаткової згоди. Також важливою є гарантія точності персональних даних та негайного виправлення неточностей. GDPR встановлює обмеження зберігання, згідно з якими персональні дані повинні зберігатися не довше, ніж це необхідно, а також вимагає забезпечувати належну безпеку даних (захист від несанкціонованого або незаконного оброблення, а також від випадкової втрати, знищення або пошкодження). Також ІІІ, який займається профілюванням, повинен дотримуватися положень

GDPR щодо отримання явної згоди від осіб перед обробкою їх даних. Особливу увагу GDPR приділяє обробці даних дітей, для якої встановлені спеціальні умови [6].

GDPR, хоч і не згадує ІІІ прямо, проте встановлює правила щодо «автоматизованої обробки даних», що часто є функцією програм оснащених ІІІ. Згідно з GDPR, суб'єкти даних мають право відмовитися від рішень, які були прийняті на основі автоматизованої обробки даних, особливо якщо ці рішення розглядають їх «особисті характеристики» та мають значні наслідки. Наприклад, це може стосуватися ситуацій, коли на основі автоматизованої обробки даних приймаються рішення про надання кредиту або працевлаштування. Проте GDPR також визначає обставини, при яких автоматизована обробка даних є прийнятною: (1) коли це вимагається законодавством ЄС або держави-члена ЄС, наприклад, для виконання спеціальних завдань, таких як моніторинг, боротьба проти шахрайства та уникнення сплати податків; (2) коли автоматизована обробка даних необхідна для укладення або виконання договору; (3) коли суб'єкт даних надав свою явну згоду на таку обробку.

Проте навіть у випадках, коли автоматизована обробка допустима, необхідно дотримуватися певних гарантій: (1) надання повної інформації суб'єкту даних про процес обробки і його право на втручання людини; (2) можливість для суб'єкта даних висловити свою думку і обговорити рішення, що було прийнято на основі автоматизованої обробки; (3) обов'язок забезпечити обґрунтування рішення, що було прийнято після автоматизованої обробки; (4) право суб'єкта даних на оскарження такого рішення. Всі ці гарантії мають на меті забезпечити, що автоматизована обробка даних використовується належно та з повагою до особистих прав і свобод суб'єктів даних [6; 7, с. 6–7].

*Директива про авторське право на єдиному цифровому ринку*¹² 2019 року безпосередньо не регулює ІІІ, але встановлює правила, які можуть впливати на те, як системи ІІІ розробляються та використовуються в контексті об'єктів, захищених авторським правом. Це, зокрема, стосується таких сфер як (1) інтелектуальний аналіз тексту та даних (TDM); (2) використання матеріалів, захищених авторським правом; (3) фільтрування вмісту.

Так, по-перше, директива передбачає обов'язковий виняток для аналізу тексту та даних, методу, який часто використовується в ІІІ для машинного навчання. Це дозволяє системам ІІІ аналізувати захищений авторським правом вміст для аналізу даних, не порушуючи закони про авторське право. По-друге, системам ІІІ самим часто доводиться використовувати великі обсяги даних і вивчати їх, деякі з яких можуть бути захищені авторським

¹¹ General Data Protection Regulation (GDPR).

¹² Directive on Copyright in the Digital Single Market.

правом. Директива містить вказівки щодо використання матеріалів, захищених авторським правом, на платформах для обміну контентом в Інтернеті. Це опосередковано впливає на те, як навчаються та використовуються системи ІІІ, оскільки їм може знадобитися дотримуватися цих вказівок при використанні захищеного авторським правом вмісту для навчання та аналізу даних. А з іншого боку, саме системи ІІІ можна використовувати для моніторингу та фільтрації вмісту, щоб запобігти порушенням авторських прав [8].

*Директива про відповідальність за продукцію*¹³ від 1985 року гармонізує закони держав-членів щодо відповідальності виробників за шкоду, спричинену дефектною продукцією. Згідно з директивою, виробники несуть відповідальність за шкоду, спричинену дефектами їхньої продукції. Поняття «дефект» полягає в тому, що продукт не забезпечує безпеки, на яку особа має право розраховувати (стаття 6). Термін «виробник» визначається широко і включає виробника готової продукції, виробника сировини або будь-яку особу, яка шляхом розміщення свого імені, товарного знака чи іншого відмітного елемента на продукті представляє себе його виробником (стаття 3) [9]. Але застосування директиви до ІІІ викликає проблеми, оскільки вони з часом навчаються та адаптуються, що може розмити ідентифікацію «виробника» та точне визначення «дефекту», якщо проблема виникає після того, як система ІІІ еволюціонувала після випуску. Так у вищезгаданому *Звіті про наслідки штучного інтелекту, Інтернету речей і робототехніки для безпеки та відповідальності* визнається, що чинне законодавство ЄС про безпеку продукції прямо не розглядає нові виклики та ризики цих нових технологій. Однак у ньому також зазначається, що це не означає, що воно не застосовуватиметься до продуктів, які містять ці технології [4].

*Директива про заходи для високого спільного рівня кібербезпеки в Союзі*¹⁴ або так звана Директива NIS2 також не згадує ІІІ, але має наслідки для систем ІІІ. Директива вимагає від організацій у певних секторах вживати заходів для підвищення рівня кібербезпеки. Наприклад, якщо система ІІІ використовується для керування мережею або інформаційною системою, то ця система повинна бути захищена відповідно до вимог Директиви NIS2. Крім того, фокус директиви на таких сферах, як управління вразливістю та кібергігієна, також може стосуватися систем ІІІ, оскільки ці системи можуть мати вразливості, якими потрібно керувати, і вимагають належної кібергігієни [10; 11].

*Акт про кібербезпеку*¹⁵ встановлює рамки ЄС для сертифікації продуктів, послуг і процесів

інформаційно-комунікаційних технологій (далі — ІКТ) з кібербезпеки. Акт може застосовуватися до систем ІІІ, які використовуються як частина продуктів, послуг або процесів ІКТ, оскільки ці системи ІІІ є частиною ландшафту ІКТ в ЄС [12; 13].

Станом на липень 2023 року ЄС не має спеціалізованого законодавства для регулювання ІІІ. Однак, наявні директиви та регламенти, такі як GDPR, *Директива про авторське право на єдиному цифровому ринку*, *Директива про відповідальність за продукцію та акти про кібербезпеку* вже впливають на розробку та використання систем ІІІ в ЄС в таких сферах як обробка персональних даних, захист авторських прав, відповідальність за продукцію та кібербезпека.

Натомість в ЄС наразі активно обговорюються на офіційному рівні **проекти регулювання ІІІ**, які мають на меті встановити чіткі правила та стандарти для ІІІ. Основними серед них є *проект Регламенту, що встановлює гармонізовані правила щодо штучного інтелекту та проект Директиви щодо відповідальності за штучний інтелект*.

*Проект Регламенту, що встановлює гармонізовані правила щодо штучного інтелекту*¹⁶ (далі — Акт про ІІІ) був розроблений з метою впровадження першої єдиної юридичної бази для регулювання ІІІ в межах ЄС. Акт про ІІІ пропонує поділ систем ІІІ на групи відповідно до потенційного ризику, який вони можуть створювати для користувачів та суспільства: неприпустимий ризик, високий ризик, обмежений ризик та мінімальний ризик.

Системи ІІІ, що мають неприпустимий ризик, представляють безпосередню загрозу для безпеки, життя та прав людей і повинні бути заборонені. Це стосується систем, що використовуються для соціального оцінювання, а також систем, що в режимі реального часу здійснюють дистанційну біометричну ідентифікацію і використовуються для моніторингу у публічних місцях.

Системи ІІІ, які використовуються у сферах критичної інфраструктури, освіти, зайнятості, ключових державних та приватних послуг, правоохоронних органах, міграційних службах та судових органах, визнаються, згідно з проектом, системами з високим ризиком. Ці системи повинні відповідати строгим вимогам, перш ніж їх можна буде виводити на ринок. Вимоги включають оцінку ризику і способи його зниження, високу якість використовуваних даних, прозорість, людський контроль та безпеку.

Системи ІІІ з обмеженим ризиком, такі як чат-боти, підпадають під вимоги прозорості: користувачам має бути чітко зрозуміло, що вони спілкуються з машинною системою, а не з людиною.

¹³ Product Liability Directive.

¹⁴ Directive on measures for a high common level of cybersecurity across the Union (NIS2 Directive).

¹⁵ Cybersecurity act.

¹⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act).

Більшість систем ШІ, які вважаються системами з мінімальним ризиком або без ризику, можуть використовуватися без юридичних обмежень.

Акт про ШІ також передбачає утворення спеціальної Ради ЄС з питань ШІ, до складу якої входитимуть представники всіх держав-членів, для допомоги в імплементації регулювань і запровадження штрафів за порушення. Штрафи для компаній, які не дотримуються цих вимог, можуть досягати 6% від їхнього глобального обороту або 30 мільйонів євро, в залежності від того, яка сума є вищою.

Зважаючи на дуже стрімкий розвиток технологій і ринку, проєкт регламенту вводить технологічно нейтральне визначення ШІ. Так, акт про ШІ визначає систему ШІ як «програмне забезпечення, розроблене за допомогою одного або декількох методів і підходів, що вказані в Додатку I (до проєкту регламенту), яке може генерувати результати (наприклад, контент, прогнози, рекомендації або рішення) щодо певного набору цілей, визначених людиною, впливаючи на середовище, з яким воно взаємодіє» [14; 15, с. 175–176].

Наразі, проєкт регламенту обговорюється в комітетах Європейського Парламенту. Так, 11 травня 2023 року Комітет у справах внутрішнього ринку та Комітет у справах громадянських свобод схвалили проєкт переговорного мандату стосовно проєкту регламенту. Члени Європейського Парламенту запропонували:

1) Ввести заборони на агресивне і дискримінаційне використання систем ШІ, таких як системи дистанційної біометричної ідентифікації в режимі реального часу в громадських місцях, прогнозування для поліції, системи розпізнавання емоцій для правоохоронних цілей, неконтрольоване вилучення біометричних даних з соціальних мереж або відео з камер спостереження для створення баз даних для ідентифікації;

2) Розширити класифікацію систем ШІ з високим ризиком, включаючи вплив на здоров'я людей, безпеку, основні права або довкілля, вплив на виборців у політичних кампаніях і системи рекомендацій, які використовуються великими соціальними платформами;

3) Встановити обов'язки для постачальників великих генеративних моделей, таких як ChatGPT, щодо додаткових вимог прозорості, таких як надання інформації про те, що контент був створений штучним інтелектом, запобігання створенню незаконного контенту і публікації об'єктів, захищених авторським правом, що використовуються для навчання;

4) Запропонувати конкретні кроки для розвитку інновацій в галузі ШІ, такі як винятки для наукових досліджень і компонентів ШІ, що надаються з відкритими ліцензіями, створення спеціальних контрольованих середовищ для тестування

ШІ під контролем державних органів, а також розширення прав громадян на подачу скарг на системи ШІ, отримання пояснень рішень, які суттєво впливають на їх права і засновані на системах високого ризику [16; 15, с. 176].

Також у вересні 2022 року ЄК запропонувала проєкт Директиви щодо відповідальності завданої штучним інтелектом¹⁷, маючи на меті покращити функціонування внутрішнього ринку шляхом встановлення єдиних правил щодо певних аспектів позадоговірної цивільної відповідальності за заподіяну шкоду із залученням систем ШІ. Директива пропонує гармонізувати правила для подання позовів в тих питаннях, які не покриваються іншими директивами про відповідальність. Це, наприклад, порушення конфіденційності або збитки, спричинені проблемами безпеки захисту персональних даних. Найбільш суттєвою зміною стане спрощена процедура отримання компенсації за збитки, завдані діяльністю ШІ, таких як дискримінація при наймі на роботу. Очікується, що Директива значно полегшить діяльність бізнесу, який зможе впроваджувати заходи безпеки та регулювання ШІ, щоб запобігати притягнення їх до відповідальності [17, с. 2].

Крім цих двох ключових документів, є також ряд додаткових ініціатив, які впливають на ШІ, зокрема у сферах безпеки машин та обладнання, цифрових послуг, цифрових ринків та щодо управління даними.

Директива щодо безпеки машин та обладнання¹⁸ — це директива ЄС, що забезпечує єдиний рівень безпеки для машин, що продаються в ЄС. Наразі ця директива проходить процес перегляду, відомий як REFIT¹⁹, щоб адаптувати законодавство до швидкого розвитку технологій, зокрема ШІ. У відповідь на інтеграцію технологій ШІ у різні типи машин предмет регулювання Директиви буде розширений на ШІ та робототехніку. Також передбачаються зміни, що мають на меті усунення нових ризиків пов'язаних з ШІ, який забезпечує автономну роботу обладнання, адже це може ускладнити прогнозування та контроль дій обладнання [18].

Також вплив на регулювання ШІ будуть мати проєкт Регламенту про цифрові послуги²⁰ спрямований на створення безпечнішого цифрового простору, де захищені фундаментальні права користувачів цифрових послуг, проєкт Регламенту про цифрові ринки²¹, що націлений запобігти зловживанням великих онлайн-платформ зі значним мережевим впливом [19] та проєкт Регламенту про управління даними²², що повною мірою буде

¹⁷ Artificial Intelligence Liability Directive.

¹⁸ Machinery Directive.

¹⁹ Regulatory Fitness and Performance programme.

²⁰ Digital Services Act.

²¹ Digital markets act.

²² European Data Governance Act.

застосовуватися з вересня 2023 року і має на меті сприяти доступності даних для використання завдяки підвищенню довіри до посередників даних і посилення механізмів обміну даними в ЄС [20].

Вищенаведені ініціативи показують, що ЄС активно працює над встановленням чіткого регулювання ІІІ, що враховує різні аспекти його використання та впливу на суспільство, зокрема, визначення ризиків та класифікацію технологій залежно від ступеня ризику з встановленням різних вимог до функціонування таких систем, створення спеціальних органів, регулювання питання відповідальності за шкоду завдану ІІІ, використання ІІІ під час надання цифрових послуг, та на єдиному цифровому ринку, в контексті управління даними тощо.

Досліджуючи політику ЄС в будь-якому питанні, не варто забувати, що в ЄС існує й судова гілка влади, функції якої виконує Суд Європейського Союзу (далі — Суд ЄС), що займається інтерпретацією законодавства ЄС у випадках, коли національні суди країн-членів ЄС мають сумніви щодо того, як в конкретних справах застосувати норми, прописані в директивах та регламентах ЄС. Всупереч факту, що наразі в ЄС відсутнє спеціалізоване законодавство щодо ІІІ, Суд ЄС протягом багатьох років роботи, особливо в останні роки, виносив рішення у справах, які стосувалися ІІІ та потребували відповідного тлумачення актів ЄС. Найчастіше ці питання виникали у справах, що стосувалися захисту права інтелектуальної власності та захисту персональних даних.

В контексті захисту інтелектуальної власності ці рішення безпосередньо не стосуються творів, створених ІІІ, але демонструють основний підхід Суду ЄС до оцінки захищеності творів і можуть використовуватися як настанова для оцінки творів, створених ІІІ у майбутніх рішеннях. Однією із таких справ є справа C-5/08 (*Infopaq International A/S v Danske Dagblades Forening*) 2009 року. У цій справі Суд ЄС постановив, що уривки тексту можуть бути захищені авторським правом, якщо вони є «власним інтелектуальним твором» автора. Це рішення актуальне в контексті творів, створених ІІІ, оскільки воно показує, що навіть менші уривки тексту або компоненти творів, створених ІІІ, можуть мати право на захист авторських прав, якщо вони становлять власну інтелектуальну творчість автора [21]. Незадовго після цієї справи, у 2011 році, Суд ЄС у справі C-145/10 (*Eva-Maria Painer v Standard Verlags GmbH*) конкретизував, що твір можна вважати особистим інтелектуальним твором, якщо він відображає «свободу творчості» автора і, таким чином, є «власним інтелектуальним твором» [22]. Також важливим є відносно недавнє рішення у справі C-516/17 (*Spiegel Online GmbH v. Volker Beck*), видане 29 липня 2019. В цьому рішенні Суд ЄС

постановив, що використання захищених авторським правом творів системами ІІІ в контексті аналізу тексту та даних може вважатися дозволеним використанням [23].

З цих рішень можна зробити висновок, що Суд ЄС поки що доволі відкрито ставиться до використання ІІІ для генерування нових творів. Однак, варто пам'ятати, що всі ці рішення були винесені до недавнього прориву у сфері машинного навчання²³, зокрема до створення Chat GPT, що значно розширило розуміння того, як ІІІ може використовуватися для креативної діяльності.

Іншою сферою, де ІІІ не залишився без уваги Суду ЄС, є захист персональних даних. Ще у 2014 році широкого розголосу набула справа C-131/12 (*Google Spain v AEPD and Mario Costeja Gonzalez*). У рішенні в цій справі Суд визнав, що оператори пошукових систем несуть відповідальність за обробку персональних даних і що суб'єкти даних мають «право бути забутими»²⁴). Це також має наслідки для пошукових систем на базі ІІІ та їхніх зобов'язань щодо захисту даних, оскільки алгоритми пошукових систем повинні бути достатньо «розумними», щоб розпізнавати всю інформацію, яку необхідно видалити [24].

Е 2018 році Суд ЄС виніс рішення у справі C-210/16 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*). Суд ЄС встановив, що адміністратор фан-сторінки у Facebook несе солідарну з платформою відповідальність за обробку даних відвідувачів сторінки. Це рішення можна використати, щоб навести вагомий аргумент, що цільова реклама передбачає спільний контроль рекламодавців із платформами чи іншими постачальниками рекламних технологій, які допомагають їм націлювати свої оголошення на користувачів. Відповідно до логіки Суду ЄС, якщо рекламодавець використовує будь-який сервіс, який збирає дані про користувачів, щоб націлити на них рекламу, рекламодавець робить внесок в обробку персональних даних, оскільки використовує інструмент, для якого дані були зібрані [25].

Однією з останніх справ, де питання захисту персональних даних перетинається зі ІІІ, є справа C-817/19 (*Ligue des droits humains v Conseil des ministres*). Справа стосувалася Директиви ЄС від 27 квітня 2016 про використання даних запису реєстрації пасажирів для запобігання, виявлення, розслідування та переслідування терористичних та тяжких злочинів. Відповідно до цієї директиви, працівники поліції та судових органів мають право доступу до даних пасажирів, які прилітають у країни ЄС чи відлітають з них. У деяких випадках це також дозволяє збирати дані про пасажирів на рейсах в межах ЄС. Окрім того, що Суд ЄС постановив встановити певні обмеження, щоб

²³ Machine learning.

²⁴ Right to be forgotten.

збір даних не порушував законодавство ЄС, він також заборонив використання системи машинного навчання²⁵ ШІ для збору та обробки даних про пасажирів авіакомпаній [26]. Важливість цього рішення важко переоцінити, адже вперше орган ЄС виніс рішення, яке настільки напругу стосувалося б долі ШІ у ЄС. Заборона використання систем машинного навчання створює прецедент, який може бути використаний у майбутніх справах щодо ШІ.

Як видно з рішень Суду ЄС, питання ШІ ще не поставало перед Судом повною мірою. В останні кілька десятиліть питання ШІ виникало у справах Суду, що стосуються захисту права інтелектуальної власності та захисту персональних даних. Тільки за декілька останніх років з'явилися справи, які напругу вплинули на регулювання ШІ. Ці рішення показують, що регулювання ШІ в ЄС буде тільки посилюватися та отримувати нові обмеження. Особливо важливо слідкувати за майбутніми рішеннями Суду ЄС стосовно систем машинного навчання, оскільки в разі розширення обмежень на їх використання в ЄС можуть виникнути серйозні проблеми із впровадженням цієї революційної технології.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Ми розглянули такі ключові програмні документи ЄС щодо ШІ: Комунікація ЄК «Штучний інтелект для Європи», Керівні принципи з етики для благонадійного ШІ, Біла книга зі штучного інтелекту: європейський підхід до досконалості та довіри, Звіт про наслідки штучного інтелекту, Інтернету речей і робототехніки для безпеки та відповідальності, Звіт про наслідки штучного інтелекту, Інтернету речей і робототехніки для безпеки та відповідальності, Комунікація «Сприяння європейському підходу до штучного інтелекту»

Аналіз цих програмних документів демонструє визначену стратегію ЄС щодо сфери ШІ. ЄС визначає свою стратегію як людино-орієнтовану, з акцентом на залучення інвестицій, підтримці досліджень та інновацій, трансформації освіти та сприяння доступу до технології ШІ бізнесу та громадян. Програмні документи ЄС, хоча і не мають юридичної сили в традиційному розумінні, встановлюють основні засади та пріоритети, керівні принципи та рамки для майбутнього регулювання. Вони підкреслюють важливість цінностей, прав людини, етичних принципів підзвітності та прозорості та визначають ключові елементи благонадійності ШІ, включаючи правомірність, етичність та надійність.

ЄС, однак, відстає в обсягах інвестицій від інших регіонів світу, що підкреслює необхідність активізації зусиль у цій сфері. Програмні документи ЄС визначають ключові елементи майбутньої нормативно-правової бази для побудови

«екосистеми довіри» та «екосистеми досконалості», а також визнають необхідність усунення прогалин в поточному законодавстві.

Програмні документи ЄС відображають стратегічний погляд на ШІ, визначаючи шляхи для його впровадження та використання в соціально-економічному контексті. Вони підкреслюють важливість постійного перегляду та оновлення політики, щоб забезпечити її актуальність у міру розвитку технологій, соціального середовища та наших знань. Це підкреслює важливість активного слідкування за цими документами та адаптації до їх вимог для країн, які прагнуть до інтеграції з ЄС, включаючи Україну.

Сьогодні в ЄС не існує спеціалізованого законодавства, яке б безпосередньо регулювало сферу ШІ. Втім, є ряд директив та регламентів, які непрямо впливають на розробку та використання систем ШІ:

(1) *Загальний регламент про захист даних (GDPR)* встановлює строгі правила та обмеження для обробки персональних даних, які безпосередньо впливають на системи ШІ, що використовують ці дані.

(2) *Директива про авторське право на єдиному цифровому ринку* встановлює правила, які впливають на розробку та використання систем ШІ в контексті об'єктів, захищених авторським правом.

(3) *Директива про відповідальність за продукцію* встановлює відповідальність виробників за шкоду, спричинену дефектами в продуктах, зокрема, систем ШІ.

(4) *Директива про заходи для високого спільного рівня кібербезпеки в ЄС та Акт про кібербезпеку* встановлюють вимоги до кібербезпеки, які мають значний вплив на розробку та використання систем ШІ.

З іншого боку, в ЄС ведеться активна законодавча робота щодо нормативного врегулювання ШІ. Йдеться, зокрема, про *проект Регламенту ЄС, що встановлює гармонізовані правила щодо штучного інтелекту та проект Директиви щодо відповідальності завданої штучним інтелектом*.

Проект Регламенту ЄС встановлює гармонізовані правила щодо штучного інтелекту, має на меті створити єдину юридичну базу для регулювання ШІ в ЄС. Він пропонує класифікацію систем ШІ за рівнем ризику, встановлює вимоги до їх використання, передбачає створення Ради ЄС з питань ШІ для контролю за дотриманням регулятив і вводить технологічно нейтральне визначення ШІ. Останні пропозиції щодо зміни проекту регламенту включають заборону агресивного та дискримінаційного використання систем ШІ, розширення класифікації систем ШІ з високим ризиком, встановлення обов'язків для постачальників великих генеративних моделей, та розробку конкретних кроків для розвитку інновацій в галузі ШІ.

²⁵ Machine learning systems.

Проект Директиви ЄС щодо відповідальності за штучний інтелект має на меті встановити єдині правила для позадоговірної цивільної відповідальності за шкоду, спричинену системами ШІ, спрощуючи процедуру отримання компенсації та допомагаючи компаніям впроваджувати відповідні заходи безпеки та регулювання.

Важливими також є законодавчі пропозиції, які мають опосередкований вплив на розробку та використання ШІ. Це, зокрема, пропозиції змін до Директиви щодо безпеки машин та обладнання, проєкт Регламенту про цифрові послуги, проєкт Регламенту про цифрові ринки та проєкт Регламенту про управління даними.

Аналізуючи політику ЄС щодо ШІ, важливо також враховувати роль Суду ЄС, який інтерпретує законодавство ЄС і вирішує спори, пов'язані з ШІ. Попри відсутність спеціалізованого законодавства, що регулює ШІ, Суд ЄС вже розглядав декілька

справ, пов'язаних зі ШІ в контексті захисту права інтелектуальної власності та захисту персональних даних.

Суд ЄС визнав, що навіть невеликі уривки тексту або компоненти творів, створених ШІ, можуть мати право на захист авторських прав, якщо вони відображають власну інтелектуальну творчість автора, що дає юридичну впевненість для розробників ШІ, але вимагає обережності у використанні захищених авторським правом матеріалів. У контексті захисту персональних даних, Суд ЄС постановив, що оператори пошукових систем, що використовують ШІ, несуть відповідальність за обробку персональних даних і що суб'єкти даних мають «право бути забутими». Також рішенням Суду ЄС було заборонено використання систем ШІ для збору та обробки даних про пасажирів авіакомпаній. Це рішення створює прецедент, який може вплинути на майбутнє регулювання ШІ в ЄС.

Література

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Artificial Intelligence for Europe. COM/2018/237 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN> (дата звернення: 18.07.2023)
2. Shaping Europe's digital future. «Ethics Guidelines for Trustworthy AI», April 8, 2019. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (дата звернення: 18.07.2023)
3. European Commission. «White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust». COM(2020) 65 final. URL: https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en (дата звернення: 18.07.2023)
4. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Report on the safety and liability implications of Artificial Intelligence, the Internet of Things and robotics. COM/2020/64 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0064> (дата звернення: 18.07.2023)
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Fostering a European approach to Artificial Intelligence. COM/2021/205 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2021%3A205%3AFIN> (дата звернення: 18.07.2023)
6. Commission, European 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) (Text with EEA relevance). European Commission (2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32016R0679> (дата звернення: 18.07.2023)
7. Янишівський М. М., Красівський О. Я. Обчислювальне право: сумісність із правами людини та законодавче регулювання. Науковий вісник. «ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ». Львів, 2021. Вип. 1(27). URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26350/239197-tekststatti-551113-1-10-20210915.pdf> (дата звернення: 18.07.2023)
8. Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (Text with EEA relevance). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj> (дата звернення: 18.07.2023)
9. Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/1985/374/oj> (дата звернення: 18.07.2023)
10. The NIS 2 Directive. Веб-сайт Cyber Risk Gmb H. URL: <https://www.nis-2-directive.com/> (дата звернення: 18.07.2023)

11. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1772, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj> (дата звернення: 18.07.2023)

12. The EU Cybersecurity Act. Веб-сайт Європейської комісії. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-act> (дата звернення: 18.07.2023)

13. Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) (Text with EEA relevance). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj> (дата звернення: 18.07.2023)

14. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206> (дата звернення: 18.07.2023)

15. Янишівський М. М. Регулювання використання технології штучного інтелекту в Європейському Союзі: проект акту про штучний інтелект. doi: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-315-9-43> (дата звернення: 18.07.2023)

16. AI Act: a step closer to the first rules on Artificial Intelligence. Веб-сайт Європейського Парламенту. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR84904/ai-act-a-step-closer-to-the-first-rules-on-artificial-intelligence> (дата звернення: 18.07.2023)

17. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive). URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/1_1_197605_prop_dir_ai_en.pdf (дата звернення: 18.07.2023)

18. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs — Machinery. Веб-сайт Європейської комісії. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/mechanical-engineering/machinery_en (дата звернення: 18.07.2023)

19. The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets. Веб-сайт Європейської комісії. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (дата звернення: 18.07.2023)

20. European Data Governance Act. Веб-сайт Європейської комісії. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-governance-act> (дата звернення: 18.07.2023)

21. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 16 July 2009. Infopaq International A/S v Danske Dagblades Forening. Case C-5/08. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72482&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=439753> (дата звернення: 18.07.2023)

22. Judgment of the Court (Third Chamber) of 1 December 2011. Eva-Maria Painer v Standard VerlagsGmbH and Others. Case C-145/10. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0145> (дата звернення: 18.07.2023)

23. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 July 2019. Spiegel Online GmbH v Volker Beck. Case C-516/17. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%3Bjsessionid=DBDAAA3440CF75684D01BB6D8C849913?-text=&docid=216543&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=437457> (дата звернення: 18.07.2023)

24. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 May 2014. Google Spain SL, Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González. Case C-131/12. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=440207> (дата звернення: 18.07.2023)

25. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 June 2018. Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH. Case C-210/16. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=202543&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=438990> (дата звернення: 18.07.2023)

26. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 June 2022. Ligue des droits humains v Conseil des ministres. C-817/19. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=261282&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=440636> (дата звернення: 18.07.2023)

References

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Artificial Intelligence for Europe. COM/2018/237 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN> (Accessed: 18.07.2023)

2. Shaping Europe's digital future. «Ethics Guidelines for Trustworthy AI,» April 8, 2019. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (Accessed: 18.07.2023)

3. European Commission. «White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust,». COM(2020) 65 final. URL: https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en (Accessed: 18.07.2023)
4. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Report on the safety and liability implications of Artificial Intelligence, the Internet of Things and robotics. COM/2020/64 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0064> (Accessed: 18.07.2023)
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Fostering a European approach to Artificial Intelligence. COM/2021/205 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2021%3A205%3AFIN> (Accessed: 18.07.2023)
6. Commission, European 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) (Text with EEA relevance). European Commission (2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32016R0679> (Accessed: 18.07.2023)
7. Yanyshivskiy M.M., Krasivskiy O. Ia. Obchysliuvalne pravo: sumisnist iz pravamy liudyny ta zakonodavche rehuliuвання. Naukovyi visnyk. «DEMOKRATYChNE VRIADUVANNIa». Lviv, 2021. Vyp. 1(27) URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26350/239197-tekststatti-551113-1-10-20210915.pdf> (Accessed: 18.07.2023)
8. Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (Text with EEA relevance.). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj> (Accessed: 18.07.2023)
9. Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/1985/374/oj> (Accessed: 18.07.2023)
10. The NIS 2 Directive. Cyber Risk GmbH website. URL: <https://www.nis-2-directive.com/> (Accessed: 18.07.2023)
11. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1772, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj> (Accessed: 18.07.2023)
12. The EU Cybersecurity Act. European Commission website. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-act> (Accessed: 18.07.2023)
13. Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) (Text with EEA relevance). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj> (Accessed: 18.07.2023)
14. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206> (Accessed: 18.07.2023)
15. Yanyshivskiy M.M. Rehuliuвання vykorystannia tekhnolohii shtuchnoho intelektu v Yevropeiskomu Soiuzi: Proiekt aktu pro shtuchnyi intelekt. doi: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-315-9-43> (Accessed: 18.07.2023)
16. AI Act: a step closer to the first rules on Artificial Intelligence. European Parliament website. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR84904/ai-act-a-step-closer-to-the-first-rules-on-artificial-intelligence> (Accessed: 18.07.2023)
17. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive). URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/1_1_197605_prop_dir_ai_en.pdf (Accessed: 18.07.2023)
18. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs — Machinery. European Commission website. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/mechanical-engineering/machinery_en (Accessed: 18.07.2023)
19. The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets. European Commission website. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (Accessed: 18.07.2023)
20. European Data Governance Act. European Commission website. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-governance-act> (Accessed: 18.07.2023)
21. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 16 July 2009. Infopaq International A/S v Danske Dagblades Forening. Case C-5/08. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72482&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=439753> (Accessed: 18.07.2023)

22. Judgment of the Court (Third Chamber) of 1 December 2011. Eva-Maria Painer v Standard VerlagsGmbH and Others. Case C-145/10. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0145> (Accessed: 18.07.2023)

23. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 July 2019. Spiegel Online GmbH v Volker Beck. Case C-516/17. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%3Bjsessionid=DBDAAA3440CF75684D01BB6D8C849913?text=&docid=216543&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=437457> (Accessed: 18.07.2023)

24. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 May 2014. Google Spain SL, Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González. Case C-131/12. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=440207> (Accessed: 18.07.2023)

25. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 June 2018. Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH. Case C-210/16. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=202543&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=438990> (Accessed: 18.07.2023)

26. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 June 2022. Ligue des droits humains v Conseil des ministres. C-817/19. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=261282&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=440636> (Accessed: 18.07.2023)

Стаття надійшла до редакції 19.07.2023

УДК 35.072.2+323.2

Куц Богдан Юрійович

*аспірант кафедри публічного управління та державної служби
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Kuts Bohdan

*Postgraduate Student of the Department of Public Administration and Civil Service
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of the
V.N. Karazin Kharkiv National University*

ORCID: 0000-0002-9009-3970

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9008

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА ЕКСПЛІКАЦІЯ ПРОБЛЕМАТИКИ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА

PUBLIC–MANAGEMENT EXPLICATION OF CHALLENGES IN THE DEVELOPMENT OF STATE-SOCIETY RELATIONS

Анотація. У публічно-управлінському дискурсі в розумінні поняття «держава» переважно мають на увазі окремий комплекс політичних інституцій, метою яких є організація панування на визначеній території задля спільних інтересів.

Констатовано, що держави в сучасному розумінні цього поняття стали виникати в епоху Нового часу в Європі. Національна держава – це сьогодні базовий суб'єкт у сфері міжнародних відносин. Загалом, ідеї державного суверенітету, легітимності верховної влади, будучи базовими принципами Вестфальської системи міжнародного права, і сьогодні є одними з ключових для публічно-управлінського дискурсу.

У кристалізації основ теорії публічного управління щодо взаємовідносин суспільства та держави вагомим значення набули ідеї теоретиків доби Нового часу щодо проблематики громадянського суспільства.

У сучасній теорії демократії вважається, що громадянське суспільство має пріоритет над державою. Для оптимального функціонування громадянського суспільства набувають важливості категорії свободи, приватної власності, верховенства права та ін.

Загалом, у сучасному публічно-управлінському дискурсі концепти суспільства та держави не ототожнюються. Таке розуміння притаманне для держав з демократичним політичним режимом. В історії суспільно-політичної думки існували напрями, де вважалося нормою ототожнення суспільства і держави (філософія Платона, теорія марксизму). Переважно означені інтенції ототожнення суспільного та державного характерні для тоталітарних політичних режимів.

Розвинуте громадянське суспільство – одна з основних ознак стабільної демократичної системи. Інститут держави в умовах демократичного розвитку покликаний виступати тільки в ролі інструменту, що слугує громадянам. Розквіт інституцій громадянського суспільства уможливується за умови обмежень повноважень державних інституцій та за умови реальної демократичної підзвітності. У цілому, сукупність інституцій розвинутого громадянського суспільства та конституційної демократії є фундаментом стабільності політичного порядку.

Ключові слова: держава, суспільство, громадянське суспільство, публічне управління, національна держава, свобода, приватна власність.

Summary. In the public-managerial discourse, the concept of «state» mainly means a separate complex of political institutions, the purpose of which is to organize domination in a certain territory for the sake of common interests.

It is stated that states in the modern sense of this concept began to arise in the era of the New Age in Europe. The national state today is a basic subject in the field of international relations. In general, the ideas of state sovereignty, the legitimacy of the supreme power, and the basic principles of the Westphalian international law system are still key to public management discourse.

In the crystallization of the foundations of the theory of public administration on the relationship between society and the state, the ideas of theorists of the New Age on the problems of civil society gained significant importance.

In modern democracy theory, it is believed that civil society has priority over the state. For the optimal functioning of civil society, the categories of freedom, private property, the rule of law, etc. become important.

In general, the concepts of society and the state are not identified in the modern public-managerial discourse. The concept of this knowledge is innate in countries that have a democratic political system. In the history of socio-political thought, there were directions where it was considered the norm to identify society and the state (Plato's philosophy, the theory of Marxism). Typically, the identification of social and state intentions is a defining feature of totalitarian political regimes.

A developed civil society is one of the main features of a stable democratic system. The institution of the state in a democratic development is called upon to act only as an instrument that serves citizens. The growth and success of civil society organizations rely on the restrictions placed on state institutions' authority and the presence of genuine democratic accountability. The stability of the political order is built upon the entirety of institutions within a developed civil society and constitutional democracy.

Key words: state, society, civil society, public administration, national state, freedom, private property.

Постановка проблеми. Проблематика публічно-управлінського аналізу розвитку взаємовідносин держави та суспільства набуває актуальності для сучасного українського політичного процесу, зокрема, з огляду на російську агресію проти України. Саме в час війни постає необхідність формування нових управлінських стратегій, застосованих у кризовий період. В означеному контексті набуває актуальності виявлення форм ефективної співпраці між інституціями громадянського суспільства та держави. Разом з тим, існує нагальна потреба публічно-управлінського переосмислення еволюції взаємодії держави та суспільства у контексті пріоритетів демократичного дискурсу та дискурсу націоналізму задля формування оптимальних управлінських стратегій в політичному просторі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика взаємовідносин держави та суспільства, специфіки формування громадянського суспільства активно досліджується в публічно-управлінському, політологічному, соціально-філософському дискурсах як зарубіжними (Арістотель, П. Бернем, Е. Берк, Г.В.Ф. Гегель, Т. Гоббс, І. Кант, Дж. Локк, Н. Макіавеллі, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, А. Сміт, Платон, К. Поппер, А. де Токвіль та ін.), так і вітчизняними теоретиками (В. Бакуменко, О. Батанов, В. Бульба, В. Дзюндзюк, Г. Зеленько, В. Золотарьов, О. Крутий, В. Мартиненко, В. Солових, Ю. Сурмін, Ю. Тодика, Г. Щедрова та ін.). У той же час особливості еволюції взаємодії держави та суспільства недостатньо висвітлені в публічно-управлінському контексті.

Формулювання цілей статті. Метою статті є виявлення специфіки розвитку взаємовідносин держави та суспільства в публічно-управлінському контексті у вимірах пріоритетів демократичного дискурсу.

Виклад основного матеріалу. У розумінні сутності держави співіснують два взаємодоповнюючих контексти — «широке» та «вузьке» значення. У «широкому» значенні концепт держави переважно ототожнюють з поняттям країни загалом.

Публічно-управлінський дискурс у розуміння поняття «держава» послуговується «вузьким» значенням цього терміну. У «вузькому» значенні

під державою мають на увазі окремий комплекс політичних інституцій, метою яких є організація панування на визначеній території задля спільних інтересів [4, с. 177].

Епоха Античності прославилася існуванням міст-держав — полісів. Втім, ці давні утворення важко назвати державами в сучасному розумінні цього терміну, оскільки була відсутня така важлива ознака держави як публічна влада. Власне кажучи, терміном «поліс» охоплюються і поняття тогочасної держави, і поняття суспільства. Разом з тим, давньогрецькі міста-поліси подарували дискурсу сучасної держави систему «прямої демократії».

В Античності вважалося, що соціальна та природна сфери нероздільні. Тому одні й ті ж закони панують над природним («фюзіс») та соціальним («номос»). Софісти вперше піддали критиці цю ідею, аргументуючи, що світ соціальних взаємодій керується власними, відмінними від природних, законами. Але ці аргументи не набули підтримки в епоху Античності.

Слід зазначити, що культура Античності вважається культурою циклічного часу. Тобто, все повторюється, бо час рухається по колу. Такі уявлення були детерміновані спостереженнями за природою, коли ніч і день періодично змінювалися. Вважалося, що світ соціальних взаємодій також існує у таких циклічно-незмінних умовах. Тому зміни та новації не віталися. Платон зазначав, що немає для держави нічого більш згубного, ніж новації та пошук змін [15].

На думку К. Поппера, нездатність до розмежування юридичних і природних законів характерна для плеїнного табуїзму, оскільки саме там і юридичні, і природні закони вважаються магічними [11, с. 27]. Разом з тим, ідея про відділення «номосу» від «фюзіса» стала вагомою для майбутнього дискурсу держави.

Не зовсім доречно розмірковувати про існування інституту держави в епоху Середньовіччя, оскільки не існувало єдиного інституту влади на певній території. Така феодальна влада у Західній Європі була розосереджена. Більше того, влада була приватизована, «перебувала в руках приватних власників, чиє майно — отримане в обмін на

присягу про вірність — правило за основну економічну одиницю суспільства й водночас надавало власникам політичної ваги» [4, с. 178]. Не існувало й єдиного законодавчого поля, зокрема єдиної системи оподаткування. Загалом, за таких умов неможливо розмірковувати про відділеність суспільства від владного класу. Адже кожен «власник влади» визначав власні закони для підвладних. Відповідно, взаємовідносини між органами влади та підвладними були надто далекими від сучасних уявлень про демократичність публічного управління, оскільки у цьому симбіозі «власникам влади» належали необмежені права.

Ідея відділення державної та приватної сфер, що відображена в римському праві, стала внеском Риму у дискурс сучасної держави [4, с. 177].

Держави в сучасному розумінні цього поняття стали виникати в епоху Нового часу в Європі. Вагомий внесок у питання виникнення держав сучасного типу здійснив націоналізм. Власне кажучи, ідеологія націоналізму суто технологічно вирішила проблему чіткої прив'язки конкретної території до певної нації. Кордони стали непорушними, а в межах держав став діяти закон один для всіх. Це вирішило вічну проблему колишніх династичних утворень з плаваючими кордонами, коли частини території віддавалися у спадок чи просто дарувалися, що унеможливлювало ефективність управління територіями.

У контексті дискурсу націоналізму, зазначав Б. Андерсон, появився новий спосіб уявлення спільноти як окремого цілого. Уявлення індивіда щодо себе, як представника певної нації, витіснило релігійний спосіб уявлення спільнот, який був домінуючим у попередні епохи: християнин, іудей тощо.

Нація, на думку Б. Андерсона, є уявленою політичною спільнотою. «Вона уявлена тому, що представники навіть найменшої нації ніколи не знатимуть більшості зі своїх співвітчизників, не зустрічатимуть і навіть не чутимуть нічого про них, і все ж в уяві кожного житиме образ їх співпричетності» [1, с. 22]. Хоча націоналізм за мірками історії появився недавно — всього трохи більше, ніж двісті років тому — він спричинив значні зрушення у суспільній свідомості. У наш час кожен індивід вже мислить категоріями дискурсу націоналізму, знаючи, що народжується з певною національністю так само, як і з певною статтю [1, с. 21].

Врешті, після укладання Вестфальського миру в 1648 році, поняття «нація» із суто етнічного перетворилося на політичне. Вестфальською системою міжнародних відносин було закладено політико-правові підвалини для втілення та реалізації принципу суверенітету національних держав [5, с. 11–78]. Ця модель світового порядку була сформована внаслідок Тридцятилітньої війни, яка,

знекровивши Європу, завершилася Вестфальським миром у 1648 році.

До появи Вестфальської системи міжнародних відносин домінуючим принципом міждержавних та внутрішньодержавних відносин було право сили. Вестфальська система легітимізувала принцип недоторканності суверенних національних держав.

Таким чином, національна держава — це сьогодні базовий суб'єкт у сфері міжнародних відносин. Загалом, ідеї державного суверенітету, легітимності верховної влади, будучи базовими принципами Вестфальської системи міжнародного права, і сьогодні є одними з ключових для публічно-управлінського дискурсу.

У кристалізації основ публічно-управлінського дискурсу щодо проблематики взаємовідносин суспільства та держави вагомим значення набули ідеї теоретиків доби Нового часу. Чітка концептуальна демаркація між категоріями держави та суспільства була здійснена у договірних концепціях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо та ін. Згідно з означеними теоріями, індивіди спочатку шляхом взаємодій організовують суспільство. І лише потім за допомогою договорів формують державу, яка покликана захищати їхні природні права, забезпечувати безпеку.

Епоха Нового часу подарувала публічно-управлінському дискурсу ідею громадянського суспільства, яку Г. Гегель вважав породженням сучасного йому світу. На думку Г. Гегеля, «громадянське суспільство — це відмінність, яка постає між сім'єю й державою, якщо навіть його формування відбувається пізніше, як формування держави» [6, с. 169]. Основою громадянського суспільства є приватна власність та всезагальна формальна рівність людей. Громадянське суспільство покликане захищати індивіда, його права.

Засадничою категорією філософії Г. Гегеля є «абсолютна ідея», яка розвивається за принципом діалектичної тріади: теза — антитеза — синтез. Тобто, певне «одиничне» (теза) діалектично протистоїть «особливому» (антитеза), У результаті цього протистояння народжується «всезагальне» (синтез).

Гегелівська тріада «сім'я» — «громадянське суспільство» — «держава» також вписується в логіку розвитку абсолютної ідеї.

Сім'я та корпорація, на думку Г. Гегеля, моральні корені держави. Саме тому дезорганізація громадянського суспільства стає результатом порушення «святості шлюбу та честі в корпорації» [6, с. 210].

Разом з тим, ключовою ідеєю філософії Г. Гегеля щодо проблематики громадянського суспільства є пріоритет держави над громадянським суспільством.

У сучасному демократичному дискурсі все навпаки: вважається, що саме громадянське суспільство має пріоритет над державою. Ця ідея також

була детально описана у працях теоретиків доби Нового часу. Зокрема, набули розвитку ідеї стосовно взаємовідносин суспільства та держави, які згодом стали основою ліберально-демократичного дискурсу (Т. Гоббс, І. Кант, Дж. Локк, Дж. Сміт, Г. Спенсер та ін.).

Поняття власності стало вважатися наріжним каменем для ефективного функціонування громадянського суспільства.

Цікаво в означеному контексті, що розвиток капіталізму в Європі, на думку Г. Тарда, детермінував зміщення акцентів у сприйнятті власності. Став знецінюватися престиж тієї власності, що була набута шляхом спадкування. Натомість високо цінуватися стала власність, яка була придбана завдяки особистій праці [16, р. 321].

Арістотель щодо проблематики власності також стояв на позиції пріоритетності приватної власності, зазначаючи: «неможливо передати словами, наскільки усвідомлення того, що тобі щось належить, дає втіху» [2, с. 41].

На думку Дж. Локка, саме інститут власності покликана оберігати держава. Теоретик зазначав, що «першочерговою і головною метою об'єднання людей у спільнотворення та передачі себе під владу уряду є збереження власності» [9, с. 195]. Згідно з поглядами Дж. Локка, поняття власності включає три компоненти природних прав людини: право на життя, право на свободу, право на володіння (Lives, Liberties and Estates). Тому, захищаючи інститут власності, держава захищає природні права індивіда на життя, на свободу, на володіння майном. Відповідно, існування інституту держави детерміноване необхідністю захисту означених природних прав.

Загалом, розмежування суспільного та державного — базова ідея, що піддавалася всебічному аналізу теоретиків Нового часу з різних сфер суспільно-політичного та соціально-гуманітарного знання.

У межах дискурсів марксизму, політичної соціології, політичної антропології у розумінні взаємовідносин держави та суспільства дослідницькі акценти переважно сфокусовані на ролі структур, що забезпечують примус, претендуючи на виняткове право застосовувати силу для вирішення соціальних проблем.

Таке розуміння держави тісно корелює з постулатом «монополії на насильство» М. Вебера, який зазначав, що держава — це будь-яка людська спільнота, яка в межах певної території успішно претендує на монополію легітимного застосування фізичної сили [17, с. 2].

Окрім категорії власності, для оптимального функціонування громадянського суспільства набула важливості категорія свободи, яка стала ключовою ідеологемою ліберально-демократичного дискурсу.

Поняття свободи знайшло своє висвітлення у Декларації прав людини та громадянина, прийнятій у 1789 р.: «свобода полягає в можливості робити все, що не завдає шкоди іншому: таким чином, здійснення природних прав кожної людини обмежене лише тими межами, які забезпечують іншим членам суспільства користування тими ж правами. Ці межі можуть бути визначені тільки законом» [14, с. 4].

У концептуалізації поняття свободи Т. Гоббс зазначає, що під свободою «розуміється відсутність зовнішніх перешкод, які часто можуть відбирати в людини частину її влади робити те, що вона бажала б, але не можуть завадити їй використувати владу, що в неї залишилась, на власний розсуд та як їй підказує розум» [7, с. 155].

І. Кант вважав, що для державного устрою має бути пріоритетним принцип людської свободи. Основою державного устрою має бути «конституція, заснована на найбільшій людській свободі за законами, завдяки яким свобода кожного сумісна зі свободою всіх інших» [8, с. 223]. З точки зору І. Канта, свободу, яка сама по собі не зв'язана законами, здатний обмежувати розум. Теоретик зазначав, що саме розум дає «закони, які суть імперативи, тобто об'єктивні закони свободи» [8, с. 455]. Адже необмежена свобода здатна перетворитися на сваволлю.

У суспільствах, де цінується свобода індивіда, більше шансів на розвиток, ніж у суспільств тоталітарного та авторитарного типу політичних режимів із переважанням владного контролю над різноманітними сферами суспільного буття.

Індивід, який формує власні ініціативи, слугуватиме інтересам суспільства значно більше, ніж за умови, коли б його дії повністю контролювалися владними структурами. У такому суспільстві не вигідне штучне регулювання економіки, яка наразі спонтанно організовується, забезпечуючи добробут різних верств населення [13, с. 905].

Згідно з концепцією А. Сміта, головною метою держави є політика невтручання в індивідуальну діяльність людей. Бо лише наявність власної вигоди для конкретної людини неминуче «приводить її до вибору того заняття, що є найвигіднішим для суспільства» [13, с. 906].

Сучасна публічно-управлінська теорія базується на розумінні концепту свободи у двох контекстах — «свобода-від» та «свобода-для». На думку І. Берліна [3], традиція аналізу категорії свободи у негативному вимірі («свобода-від») більш давня. Під негативною свободою мається на увазі звільнення індивіда від ряду обмежень, від злиднів, від голоду тощо. Поняття позитивної свободи («свобода-для») з'являється пізніше, коли індивід прагне розширення меж свободи задля власної самореалізації.

У сучасній концептуалізації поняття свободи можна виділити різні взаємопов'язані рівні.

Сучасна соціальна система, зазначав М. В. Попович, базується на трьох ключових цінностях: ринкова економіка, парламентська демократія та національна державність. Цю соціальну систему прийнято називати європейською або західною. Означені цінності фактично є різними виразами принципу свободи: «свободи як економічної незалежності індивіда від соціальних сил, ґрунтованої на приватній власності; політичних свобод як можливостей брати участь в управлінні державою; національної свободи як незалежності від чужоземного панування» [10, с. 537].

У наш час, зазначає Дж. Ролз, «основні свободи визначаються інституційними правами та обов'язками, які уповноважують громадян робити, при бажанні, різні речі й забороняють при цьому втручатися іншим. Основні свободи є структурою легально захищених шляхів і можливостей» [12, с. 310].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, у сучасному публічно-управлінському дискурсі концепти суспільства та держави не ототожнюються. Таке розуміння притаманне стосовно держав з демократичним політичним режимом. В історії суспільно-політичної думки існували напрями, де вважалася нормою невіддільність суспільства від держави (наприклад, філософія Платона, теорія марксизму). Власне, й у практичній площині було реалізовано приклади невіддільності суспільних та державних форм буття: Античні міста-поліси, СРСР. При такому осмисленні невіддільності суспільства від держави,

вважається, що життя соціуму повинне регулюватися державою, що нівелює індивідуальні свободи людей. Більше того, при такому симбіозі суттєво розмивається межа відмінностей між сферами приватного і громадського та знецінюється поняття особистості. Переважно означені інтенції ототожнення суспільного та державного характерні для тоталітарних політичних режимів.

Загалом, у сучасному політико-управлінському дискурсі сформована чітка концептуальна межа між суспільством та державою. Розвинуте громадянське суспільство — одна з основних ознак стабільної демократичної системи. Інститут держави в умовах демократичного розвою покликаний виступати тільки в ролі інструменту, що слугує громадянам. Громадянське суспільство формується з індивідів, здатних до самоорганізації, які поважають закони держави, які користуються гарантованими та захищеними з боку держави індивідуальними правами. Розквіт інституцій громадянського суспільства уможливорюється за умови обмежень повноважень державних інституцій та за умови реальної демократичної підзвітності. У цілому, сукупність інституцій розвинутого громадянського суспільства та конституційної демократії є фундаментом для стабільності політичного порядку.

За умов демократичного врядування державі не дозволено здійснювати втручання в приватне життя людини. Свободу людини, її гідність, безпеку забезпечує право, яким обмежується втручання держави в процеси суспільного буття.

Література

1. Андерсон Б. Уявлені спільноти. Міркування щодо походження й поширення націоналізму / пер. з англ. В. Морозова. Київ : Критика, 2001. 272 с.
2. Арістотель. Політика / пер. з давньогр. О. Кислюк. Київ : Основи, 2000. 238 с.
3. Берлін І. Чотири есе про свободу / пер. з англ. О. Коваленка. Київ : Основи, 1994. 272 с.
4. Бернем П. Держава. Короткий оксфордський політичний словник / пер. з англ.; за ред. І. Макліна, А. Макмілана. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2005. С. 177–181.
5. Білер Г. Дмитрієв А. Вестфальський мир 1648 року (до 350-ї річниці договорів). Київ : ІнЮре, 1998. 180 с.
6. Гегель Г. В. Ф. Основи філософії права або Природне право і державознавство / пер. з нім. Р. Осадчука та М. Кушніра. Київ : Юніверс, 2000. 336 с.
7. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної / пер. з англ. Київ : Дух і Літера, 2000. 606 с.
8. Кант І. Критика чистого розуму / пер. з нім. І. Бурковського. Київ : «Юніверс», 2000. 504 с.
9. Лок Дж. Два трактати про врядування / пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. 265 с.
10. Попович М. В. Нарис історії культури України. Київ : «АртЕк», 2001. 728 с.
11. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги: В 2-х т. / пер. з англ. О. Коваленка. Київ : Видавництво «Основи», 1994. Т. 1: У полоні Платонових чарів. 444 с.
12. Ролз Дж. Політичний лібералізм / пер. з англ. О. Мокровольський. Київ : Видавництво Соломії Павличко «ОСНОВИ», 2000. 382 с.
13. Сміт А. Дослідження про природу і причини багатства народів / пер. з англ. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Smit_Adam/Bahatstvo_narodiv_Doslidzhennia_pro_pryrodu_ta_prychyny_dobrobutu_natsii.pdf? (дата звернення: 30.06.2023).

14. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 / Conseil constitutionnel. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> (дата звернення: 30.06.2023).

15. Plato. Laws (dialogue). Book VII. URL: https://www.gutenberg.org/files/1750/1750-h/1750-h.htm#link2H_4_0010 (дата звернення: 30.06.2023).

16. Tarde G. Les lois de l'imitation. Paris, 1890. 388 p. URL: https://philosophie.universite.tours/documents/1890_Gabriel_Tarde.pdf (дата звернення: 30.06.2023).

17. Weber M. Polityka jako zawyd i powołanie. Kraków-Warszawa: SIW ZNAK, Fundacja im. Stefana Batorego, 1998. S. 55–69. URL: <https://docplayer.pl/45286284-Max-weber-polityka-jako-zawod-i-powolanie-1.html> (дата звернення: 30.06.2023).

References

1. Anderson B. Uyavleni spilnoty. Mirkuvannya shchodo pokhodzhennya y poshyrennya natsionalizmu / per. z anhl. V. Morozova. Kyiv : Krytyka, 2001. 272 s.
2. Aristotel. Polityka / per. z davniohr. O. Kyslyuk. Kyiv : Osnovy, 2000. 238 s.
3. Berlin I. Chotyry ese pro svobodu / per. z anhl. O. Kovalenka. Kyiv : Osnovy, 1994. 272 s.
4. Bernem P. Derzhava. Korotkyy oksfordskyi politychnyy slovnyk / per. z anhl.; za red. I. Maklina, A. Makmilana. Kyiv: Vydavnytstvo Solomiyi Pavlychko «Osnovy», 2005. S. 177–181.
5. Biler H. Dmytriye A. Vestfalskyi myr 1648 roku (do 350-i richnytsi dohovoriv). Kyiv : InYure, 1998. 180 s.
6. Hehel H. V. F. Osnovy filosofiyi prava abo Pryrodne pravo i derzhavoznavstvo / per. z nim. R. Osadchuka ta M. Kushnira. Kyiv : Yunivers, 2000. 336 s.
7. Hobbs T. Levafan, abo Sut, budova i povnovazhennya derzhavy tserkovnoyi ta tsyvilnoyi / per. z anhl. Kyiv : Dukh i Litera, 2000. 606 s.
8. Kant I. Krytyka chystoho rozumu / per. z nim. I. Burkovskoho. Kyiv «Yunivers», 2000. 504 s.
9. Lok Dzh. Dva traktaty pro vryaduvannya / per. z anhl. O. Terekh, R. Dymereys. Kyiv: Vydavnytstvo Solomiyi Pavlychko «Osnovy», 2001. 265 s.
10. Popovych M. V. Narys istoriyi kultury Ukrainy. Kyiv : «ArtEk», 2001. 728 s.
11. Popper K. Vidkryte suspilstvo ta yoho vorohy: V 2-kh t. / per. z anhl. O. Kovalenka. Kyiv : Vydavnytstvo «Osnovy», 1994. T. 1: U poloni Platonovykh chariv. 444 s.
12. Rolz Dzh. Politychnyy liberalizm / per. z anhl. O. Mokrovolskyi. Kyiv: Vydavnytstvo Solomiyi Pavlychko «OSNOVY», 2000. 382 s.
13. Smit A. Doslidzhennya pro pryrodu i prychyny bahatstva narodiv / per. z anhl. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Smit_Adam/Bahatstvo_narodiv_Doslidzhennia_pro_pryrodu_ta_prychyny_dobrobutu_natsii.pdf (Accessed 30 June 2023).
14. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 / Conseil constitutionnel. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> (Accessed 30 June 2023).
15. Plato. Laws (dialogue). Book VII. URL: https://www.gutenberg.org/files/1750/1750-h/1750-h.htm#link2H_4_0010 (Accessed 30 June 2023).
16. Tarde G. Les lois de l'imitation. Paris, 1890. 388 p. URL: https://philosophie.universite.tours/documents/1890_Gabriel_Tarde.pdf (Accessed 30 June 2023).
17. Weber M. Polityka jako zawyd i powołanie. Kraków-Warszawa: SIW ZNAK, Fundacja im. Stefana Batorego, 1998. S. 55–69. URL: <https://docplayer.pl/45286284-Max-weber-polityka-jako-zawod-i-powolanie-1.html> (Accessed 30 June 2023).

Стаття надійшла до редакції 06.07.2023

Слободян Володимир Ярославович

кандидат наук з державного управління,

доцент кафедри економіки і права

Національний університет харчових технологій

Slobodian Volodymyr

PhD, Associate Professor of the Department of Economics and Law

National University of Food Technologies

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9023

ІДЕЙНО-ЦІННІСНИЙ ВПЛИВ КОНСЕРВАТИЗМУ НА ДЕМОКРАТИЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

THE IDEOLOGICAL AND VALUE INFLUENCE OF CONSERVATISM ON THE DEMOCRATIZATION OF STATE ADMINISTRATION IN UKRAINE

Анотація. В науковій статті досліджуються етапи розвитку і становлення консерватизму як політико-правової доктрини державотворення в контексті трансформації системи державного управління в публічне управління в умовах реформування політико-адміністративної системи країни за зразком західних демократій. Проаналізовано теоретичні засади і джерельну базу західного і українського консерватизму у нерозривному зв'язку із еволюцією уявлень і напрацювань західної науки про демократію як основу забезпечення балансу суспільних інтересів та запоруку утвердження верховенства права. Окреслено концептуальні напрямки розвитку українського консерватизму, його значення і місце в процесі забезпечення політико-ідеологічних інструментів побудови державного апарату, держави як такої, на засадах демократії і верховенства права людини і громадянина над «правом держави». Розглянуто окремі аспекти класократії – політико-правової моделі політичного управління українською державою, розробленою ідеологом українського консерватизму поч. ХХ століття В. Липинським. Проведено історико-порівняльний аналіз структурних частин класократії з точки зору їх актуальності з позицій сьогодення. Робиться спроба обґрунтування ідеї про наявність особливого виду політико-правової культури і в сьогоденньому українському суспільстві, котра сприяє відтворенню класократії в тій чи іншій політичній формі. Автор аналізує таку історичну українську форму правління як Гетьманат і доходить висновку про її «застарілість» з точки зору сьогоденнього етапу державотворення, однак пропонує зосереджувати увагу на характерному для української політичної системи тяжінні в питаннях розподілу влади в бік президентсько-парламентської форми правління. Окрему увагу в науковій статті присвячено становищу адміністративно-управлінської еліти держави, аналізу її правової і політичної свідомості. Адміністративно-управлінська еліта держави розглядається як клас, покликаний до трансформації «державного управління» в «публічне управління». Автор робить спробу поєднання концепту «національної аристократії» В. Липинського із насущними питаннями формування якісно нової генерації публічних управлінців, здатних втілювати в життя засади і практики публічного управління і адміністрування Заходу в Україні.

Ключові слова: консерватизм, демократія, верховенство права, державне управління, публічне управління, адміністративно-управлінська еліта.

Summary. The scientific article examines the stages of development and formation of conservatism as a political and legal doctrine of state formation in the context of the transformation of the state administration system into public administration in the context of reforming the country's political and administrative system on the model of Western democracies. The theoretical foundations and source base of Western and Ukrainian conservatism are analyzed in an inextricable connection with the evolution of ideas and developments of Western science about democracy as a basis for ensuring the balance of public interests and guaranteeing the establishment of the rule of law. The conceptual directions of the development of Ukrainian conservatism, its meaning and place in the process of providing political and ideological tools for building the state apparatus, the state as such, on the principles of democracy and the supremacy of human and citizen rights over «state law» are outlined. Some aspects of classocracy – the political and legal model of political management of the Ukrainian state, developed by the ideologist of

Ukrainian conservatism at the beginning of 20th century by V. Lipinsky. A historical and comparative analysis of the structural parts of the classocracy was carried out from the point of view of their relevance from the point of view of today. An attempt is made to justify the idea of the existence of a special type of political and legal culture in today's Ukrainian society, which contributes to the reproduction of classocracy in one or another political form. The author analyzes such a historical Ukrainian form of government as the Hetmanate and comes to a conclusion about its «obsolescence» from the point of view of today's stage of state formation, however, he suggests focusing attention on the gravitation characteristic of the Ukrainian political system in matters of distribution of power towards the presidential-parliamentary form of government. Special attention in the scientific article is devoted to the position of the administrative and managerial elite of the state, the analysis of its legal and political consciousness. The administrative-management elite of the state is considered as a class called to transform «state administration» into «public administration». The author attempts to combine the concept of «national aristocracy» by V. Lypynsky with the pressing issues of forming a qualitatively new generation of public managers capable of implementing the principles and practices of public management and administration of the West in Ukraine.

Key words: conservatism, democracy, rule of law, state administration, public administration, administrative and managerial elite.

Постановка проблеми. Політико-правова трансформація України невід’ємно супроводжується демократизацією всіх сфер суспільно-політичного життя країни. «Роздержавлення державного управління» та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів публічного управління та адміністрування є одним із стратегічних завдань нового покоління української політичної і адміністративно-управлінської еліти [1]. Така постановка питання зумовлюється новою суспільно-політичною дійсністю і незворотнім шляхом України на шляху до відкритого і демократичного українського суспільства вільних людей. Консервативна парадигма державотворення на цій не позбавленій складнощів ідейно-ціннісного самовизначення магістралі може відіграти роль дорожовказу і навігатора державотворення. Адже саме привнесення ринкових інструментів і механізмів в сферу державного управління нерозривно пов’язано із ідейно-ціннісними засадами західного консерватизму. Лібералізація державного управління стала наслідком кризи державного управління в різні періоди в країнах Заходу. Ідейно-політичний тренд консерватизму, який бере свій початок із 60-х років XX століття, до сьогодні міцно утримує свої позиції в світовій політиці.

Сьогодні демократія стає константою політичного життя розвинутих західних держав. Разом з тим трансформації зазнає вся система державного управління, принципи і механізми управління, світоглядно-ідеологічні підходи і філософія управління. Зазнає змін також саме розуміння держави, її функцій і суспільної ролі, з’являється сервісна модель держави, орієнтована на надання послуг і обслуговування громадянського відкритого суспільства.

Цей процес трансформації обумовлюється і супроводжується появою, як світоглядного підґрунтя, так і відповідних політичних ідеологій, в числі яких центральне місце займає консерватизм. Ідеологія та політична практика сучасного західного консерватизму стала флагманом

економічних і політичних перетворень, відходом від державного монополізму в демократичній частині західного світу. Україна в цьому сенсі не є винятком, адже якщо дорожня карта ліберальних реформ на заході пролягає по політичному полю консерватизму, то який такий третій шлях встановлений для України? Очевидно, що рано чи пізно ми неминуче зіштовхнемося з необхідністю політико-ідеологічного самовизначення та ідентифікації, і вписування українського державотворення в цивілізований формат західної публічної політики.

Сьогодні тенденції з лібералізації державного управління в Україні ще не отримали окреслення і назви в політичному полі держави у виді цілісного ідейно-ціннісного напрямку партійної політики. Таким чином, українському консерватизму поряд із численними напрацюваннями із лібералізації державного управління здебільшого відводиться наукова площина існування та доктринального дозрівання і кристалізації. Зазначеним пояснюється актуальність цього наукового дослідження, оскільки воно є спробою автора прояснити деякі питання державотворення, які до цього часу не отримували належного висвітлення в фаховій науковій літературі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню ідеологій державотворення, питань взаємозв’язку їх з трансформаціями політико-правових систем держав, в тому числі вплив їх на демократизацію державного ладу в тій чи іншій країні світу і зокрема в Україні в наукових колах українських вчених приділено не так багато уваги і наукових праць, як того вимагають сьогоднішні темпи розвитку довколишньої суспільно-політичної дійсності і процеси творення української держави. Серед вчених, наукові інтереси котрих дотичні до тих чи інших питань дослідження ідеологічно-політичної, правової та адміністративно-управлінської проблематики державотворення слід назвати таких науковців, як: В. Босий, І. Гирич, К. Галушко, В. Гошовська, Б. Гаврилишин, В. Кремень, І. Кресіна,

В. Карлова, П. Мироненко, Т. Осташко, В. Потульницький, О. Пухкал, М. Пірен, Я. Пеленський, В. Савченко, П. Ситник, В. Трощинський, Ю. Терещенко, Ю. Шаров та ін.

Формулювання цілей статті. Автор ставить перед собою за мету дослідити етапи розвитку і становлення консерватизму як політико-правової доктрини державотворення в контексті трансформації системи державного управління в публічне управління в умовах реформування політико-адміністративної системи країни за зразком західних демократій; проаналізувати теоретичні засади і джерельну базу західного і українського консерватизму; окреслити концептуальні напрямки розвитку українського консерватизму, його значення і місце в процесі забезпечення політико-ідеологічних інструментів побудови державного апарату; розглянути окремі аспекти класократії — політико-правової моделі політичного управління українською державою, розробленою ідеологом українського консерватизму поч. XX століття В. Липинським; провести історико-порівняльний аналіз структурних частин класократії з точки зору їх актуальності з позицій сьогодення; проаналізувати особливості такої історичної української форми правління як Гетьманат; розглянути становище адміністративно-управлінської еліти держави, проаналізувати її правову і політичну свідомість.

Виклад основного матеріалу. Український консерватизм як ідейно-ціннісна традиція державотворення, в координатах якої отримали свій органічний розвиток наукова доктрина консерватизму, ідеологія та практика державотворення, на сучасному етапі становлення української державності нараховує близько століття існування.

Як доктрина та ідеологія державотворення, консерватизм бере свій початок від В. Липинського, С. Томашівського та В. Кучабського, які розробили його на ідейно-теоретичному рівні з прив'язкою до соціальної структури та національних інтересів України на початку XX століття і привнесли в діалектику суспільно-політичного розвитку України як надбання свого державотворчого мислення і політичного ландшафту суспільних відносин в ідейно зорганізованому стані у форматі ідеології державотворення.

В подальшому консерватизм трансформується у політичну практику державотворення, що знаходить своє відображення в утвердженні Гетьманату — представницько-монархічного правління П. Скоропадського [2].

Втрата Незалежності України та поразка в Національно-визвольній революції 1917–1921 рр. обумовлює процес еміграції консервативно зорієнтованої політичної еліти та інтелігенції України.

Період 30-х – 90-х р.р. XX ст., час, коли консерватизм на Заході проходить складні етапи свого розвитку та еволюції і трансформується

у практику публічного управління, коли на Заході відбувається «консервативна революція» і суспільно-політична дійсність зазнає впливу і перетворень під егідою консервативних політичних курсів публічної політики, характеризується для українського консерватизму, здебільшого, відсутністю помітного розвитку в силу втрати зв'язків із суспільно-політичним життям України серед української еліти та пануванням комуністичної ідеології, існуванням формальної державності в складі СРСР [3].

Здобуття Незалежності обумовлює чергову фазу в розвитку українського консерватизму. Відбувається ріст наукового та політико-прикладного інтересу до ідей консерватизму як українського, так і західного. На науковій ниві українського консерватизму плідно працюють такі вчені, як І. Гирич, К. Галушко, В. Потульницький, В. Трощинський, Ю. Терещенко та ін., котрі виводять український консерватизм на якісно новий рівень теоретичного осмислення та інтерпретації з позицій незаангажованої об'єктивної дійсності.

Сьогодні в умовах російсько-української війни перед українським суспільством і державою під особливим кутом зору постає питання цивілізаційної ідентичності. Відповідь на це питання лежить в площині розвитку політичних і соціально-економічних прав і свобод як принципів самоврядування і саморозвитку українського громадянського суспільства. Наявність чи відсутність потенціалу до самоврядування і саморозвитку в українців виявить час і обставини, але необхідною умовою цього є наявність не формальної, а реальної правової держави з Верховенством Права [4].

Концептуальними питаннями утвердження свободи в Україні до сьогодні залишаються:

1. Вироблення оптимальної форми державно-конституційного устрою, який би найкраще відповідав реаліям суспільно-політичного життя в Україні;

2. Формування національно свідомої політико-економічної, адміністративно-управлінської та інтелектуальної еліти України з високим рівнем правової культури і відчуттям відповідальності та обов'язку;

3. Закладення інституційних та правових передумов для розвитку економічно спроможного та самодостатнього середнього класу громадян України;

4. Вироблення новітньої політичної ідентичності української нації;

5. Утвердження церковно-конфесійного миру та єдності.

Зазначене коло питань складало і по сьогоднішній день складає проблемне поле аналітики та особливої уваги українського консерватизму і обумовлює концептуально-ідеологічний зв'язок між консерватизмом — традиціоналізмом та модерною традицією консервативного державотворчого

мислення — модерним українським консерватизмом в площині віднайдення оптимальних варіантів розв’язання українського суспільно-політичного ребусу.

Державно-конституційний устрій українського політичного організму першої чверті XX століття привернув особливу увагу В. Липинського. Інституціоналізацію державного суверенітету політично неіснуючої тоді нації мислитель вбачає в єдино можливій Ідеї Гетьманату, виводячи її з державно-політичної, владної традиції України. Ця обставина спонукала В. Липинського стверджувати, що тільки в спадковій монархії Україна може відбутися як держава і нація, і що, оминаючи органічно-монархічний етап розвитку, українська нація не може відбутися як державна [5].

Найкраще розробленими моментами монархічної ідеї України є сакральні-символічні та традиціоналістично-історичні моменти, натомість, функціонально-управлінський не отримує такого деталізованого висвітлення і окреслення з-під пера В. Липинського.

Суттєвою конституційною силою в монархічній концепції виступає провідна верства — національна аристократія. Думка мислителя в розкритті проблеми політичного лідерства сягає духовних глибин культури і світогляду провідної верстви. Це спонукає В. Липинського до привнесення ідей середньовічного лицарства, його честі і гідності в українську стихію суспільно-політичної анархії та взаємопоборювання. «Рицарськість, ідейність, благородство і передбачування на дальшу мету — це теж політичні вартості. В їх ім’я ми хочемо урятувати від Вас і від ворогів України нашу легенду гетьманську. Ми хочемо ідейного, благородного, а разом з тим дисциплінованого пориву тих, що всіма силами своєї душі хочуть України. Ми хочемо, щоб вони всі муром стали біля Гетьмана і його Роду, як самотнього, реального, живого Символу України» [6, с. 77].

Конституційний устрій, заснований на правлінні національної аристократії, В. Липинський називає класократією — класовою аристократією. «Коли ті, що правитимуть Україною, не будуть класовою аристократією, класократією — найсильнішими, найздатнішими і найбільше авторитетними в своїх класах — вони ніколи не зможуть і не захочуть правити Україною власними силами, боротись за державну незалежність Української Землі» [6, с. 85].

Особливе місце в класократії посідає хліборобський клас, який історично перший на землі України дає початок капіталістичним відносинам і товарообміну, клас, в якому концентрується свобода, культура та традиція. Клас, з якого отримують відродження, окреслені форми української державності, який становить соціальну базу та є рушієм утвердження національних

форм суспільно-політичного, економічного, правового устрою держави. Клас хліборобсько-консервативний, в життєдіяльності якого органічно поєднується консервативна динаміка поступу і перетворень в ході вільного капіталістично-демократичного розвитку і реалізації в дії і механіці суспільно-політичних відносин органічно властивих, автентичних форм політичної свободи.

Хліборобсько-консервативний клас в класократії дає поштовх до загально-національної консолідації всіх класів довкола ідеї державного суверенітету, втіленої в конституційному інституті Монарха — Гетьмана. Саме через ідею свободи для всіх класів і громадян В. Липинський виводить ідею територіального патріотизму і української політичної нації. «До української нації через українську державу — через об’єднуючі всіх мешканців України державні політичні гасла» [6, с. 66].

В територіальному патріотизмі В. Липинський розкриває суть гетьманської класократичної демократії, духовно-світоглядною основою яких є християнство як релігія братерства і рівності. В християнстві є та духовна і моральна сила, яка здатна «великим поривом духа, організованого і дисциплінованого релігією Христа, об’єднати і підняти наверх — до Бога — українське громадянство» [6, с. 66]. В християнстві і свобода отримує свою моральну силу, своє духовне ядро, що є джерелом людської гідності.

Як бачимо, концептуальний зв’язок ідей В. Липинського як ідеолога класичної традиції українського консерватизму-традиціоналізму із модерним українським консерватизмом та із суспільно-політичною дійсністю українського сьогодення не тільки не втрачається, а й актуалізується із новою силою під впливом розвитку сучасних суспільних відносин та діалектичної динаміки нашої політичної історії державотворення.

Легенда Гетьманська аж ніяк сьогодні не втрачає свого сакрального значення і актуальності. Питання утвердження державного суверенітету і віднайдення його владного центру залишається відкритим. Народ, так як це закріплено в Конституції України, тільки умовно можна сьогодні назвати джерелом влади і суверенітету. Реальне джерело влади і суверенітету є ситуативне і зосереджується як в економічному класі, що отримало своє відображення в олігархічно — клановій монополії на владу і ресурси, так і за межами України в світових політичних центрах.

Постколоніальний синдром, про який з далекогогляди писав ідеолог українського консерватизму В. Липинський, потребує комплексного політико-економічного і культурного дослідження, а також загально-національних, ціленаправлених громадянських зусиль і часу на переродження і перетворення України в цивілізовану європейську політичну культуру і націю.

Разом з плином ХХ століття форми суспільно-політичного устрою по всьому світу зазнали великих трансформацій і сьогодні продовжують розвиватися і не стоять на місці [7]. Зазнало трансформації і українське суспільство і держава. Конституційний монархізм з функціонально-управлінської точки зору на сьогодні є історично застарілою формою здійснення державної влади і правління. На його зміну прийшла «законом обмежена і законом обмежуюча» конституційна українська республіка. За період Незалежності вона пройшла як через охлократію, так і через демократію, однак класократії наша Незалежність та політична історія поки що ще не знає. Державний суверенітет так і не став всеціло надбанням української політичної нації, втілених в класократичному конституційно-правовому устрої Української Держави. За цей період Українська Республіканська Держава зазнала ряд трансформацій, пройшовши почерговий перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської, від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської і від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління [8].

Причини такої нестабільності владно-управлінської конфігурації Української Республіки обумовлюються не в останню чергу ситуативними чинниками персонального характеру уповноважених на представництво загально-національних інтересів правлячих еліт, а також дисбалансом і відсутністю розумного і справедливого розподілу політико-економічних прав і свобод між усіма класами молодого громадянського суспільства України. Незважаючи на конституційну визначеність і закріплення тієї чи іншої республіканської форми правління, в середовищі владної політико-адміністративної еліти продовжує зберігатися тягіння до концентрації і централізації владних повноважень в руках обмеженого кола її представників [9].

Інститут Президента України в сьогоднішніх суспільно-політичних реаліях в умовах парламентсько-президентської республіки в обхід трьох конституційних і «незалежних» гілок влади є реальним центром «законом не обмеженої і законом обмежуючої» республіканської президентської влади. Монархізм формальний на рівні правничо-владних конституційних конструкцій, як бачимо, залишився у минулому, але монархізм як психологічна схильність до необмеженої влади, до концентрації владних повноважень залишається характерною рисою українського політикуму, не дивлячись на конституційну форму правління, закріплену в Конституції України [10]. Найслабкішим владно-делегуєчим центром влади, як це не парадоксально, є конституційний носій суверенітету і єдине джерело влади — український народ.

Політична і економічна свобода і суверенітет не тільки не стали надбанням українського народу, вони не визріли в його політико-правовій свідомості. Дати таку свідомість українському народові за концепцію українського державотворення В. Липинського належить національній аристократії, в сучасних умовах — першому консервативному класу українських державників [11].

Процес формування такого класу є закономірним, природньо обумовленим і забезпечується органічно-еволюційним розвитком української держави. Саме на цей клас в українському модерному консерватизмі, як в суспільно-політичній течії новітнього українського державотворення, покладається завдання із створення «законом обмеженої і законом обмежуючої» конституційної президентсько-парламентської Української Республіки із дієвими механізмами верховенства права.

Консерватори-державники — це українська адміністративно-управлінська еліта, яка зароджується в умовах перехідного, постсоціалістичного українського суспільства, громадяни України з різних верств населення, які за станом своєї свідомості і культури, володіючи внутрішнім розумінням свободи і демократії, відчуваючи свою приналежність до історії українського народу і держави, готові власними силами і власним розумом творити майбутню українську, суспільно-політичну нову дійсність, історію та умови життя, які відповідають культурі демократично розвинутих громадянських суспільств Заходу. Це та соціально-політична сила, яка зароджується в результаті вільного саморозвитку в межах незалежної держави і спрямована на розбудову ринкового, конкурентного, демократичного капіталізму, орієнтованого на розбудову високоефективної інноваційної економіки як господарсько-підприємницького простору реалізації індивідуальної свободи та професійно-фахового середовища саморозвитку продуктивних сил суспільства і виявлення його господарсько-економічного продукуючого потенціалу в багатограних сферах економічного життя.

Консерватори-державники — це генерація української управлінської еліти, яка приходить на зміну постсоціалістичній еліті і покликана привнести в суспільно-політичну діалектику державотворення нові культурно-християнські цінності і мораль, нове державотворчо-концептуальне, ідеологічне та ідейно-ціннісне мислення, публічно-управлінську практику, орієнтовану на закладення політико-правового економічного підґрунтя зародження, розвитку і становлення новітнього, капіталістичного українського середнього класу як осердя українського індивідуалізму, психології політико-економічного лідерства, самоврядування та саморозвитку.

Перший консервативний клас українських державників в сучасних умовах знаходить своє відтворення в соціально-економічному середовищі

залишків існуючого середнього класу українського суспільства, де сьогодні продовжує концентруватися державотворча свідомість і мислення. В сьогоdnішніх умовах існуючий середній клас лише частково є аграрно-фермерським (хліборобським — авт.), в своїй сукупності і цілості він являє собою і відображає зріз сьогоdnішнього економічного укладу держави, але залишається однаково зацікавленим, як і сто років назад хліборобський середній клас часів Гетьманату П. Скоропадського в існуванні інституційно сильної і розвинутої демократичної Української Держави [12]. Середній український клас сьогодні, так як і тоді, в період зародження цивілізованих форм самостійної державності та консервативної ідеології державотворення, хліборобський консервативний клас зацікавлений в сталому і стабільному суспільно-політичному розвитку, дієвій правовій системі, справедливій політико-економічній.

Консерватизм в зазначеному контексті слід розглядати саме як ідеологію державотворення осілого політико-економічного господарювання, в якій зацікавлені, в першу чергу, осілі продукуючі класи суспільства, ті, які, власне, в усіх західних країнах і становлять політично, економічно і культурно середній клас [13].

Політико-економічна трансформація, спроби якої тривають в Україні, для того, щоб бути успішною, вимагає чіткого окреслення рушійної суспільно-політичної сили перетворень, якою в сьогоdnішніх умовах мало б виступити громадянське суспільство, представлене українським середнім класом, — громадяни, які готові активно включатися в процеси реформування політичного та економічного укладу держави та забезпечувати соціальну базу переходу від корумпованого та безправного соціалістично-капіталістичного укладу до правового, демократичного капіталізму.

Ідеологічно широке поле життєвих інтересів середнього українського класу можна окреслити в площині модерного українського консерватизму як ідейно-ціннісної доктрини та політичної практики, що має на меті розроблення та впровадження публічної політики, покликаної забезпечити розширення соціальної бази та матеріальних можливостей середнього класу та утвердити його в політико-економічній свободі та стабільності через представництво та захист його інтересів.

Політична та економічна свобода через консерватизм як ідеологію державотворення середнього класу має отримати свою чітку об'єктивізацію в суспільно-політичному житті країни, як політична та економічна свобода середнього та інших класів суспільства за принципом «свобода для всіх, а не свобода для обраних».

Відність та загальне зубожіння, що є наслідком відсутності в країні політичної та економічної свободи, а тепер ще й наслідком воєнних дій,

має отримати своє пояснення через економічну інтерпретацію суспільних інтересів. Економічна політика в площині модерного українського консерватизму, направлена на зміну «ідеологічної пострадянської парадигми представництва олігархічно-кланових інтересів та інтересів промислових груп» на користь вироблення публічної політики демократизації політико-економічного укладу держави через впровадження соціально-орієнтованого неолібералізму, спрямованого на формування та захист соціально-економічних та гуманітарно-духовних інтересів широких верств населення, представлених в українському суспільстві [14]. Середній клас, одночасно як суб'єкт і об'єкт неоліберальної соціально-економічної публічної політики, розглядається в модерному українському консерватизмі як постійно пульсуючий соціально-політичний імпульс новітнього українського державотворення.

Середній клас, через призму політико-економічних інтересів і культурної ідентичності в ідеології державотворення модерного українського консерватизму виступає також основою формування і становлення української політичної нації як міжетнічного та міжкультурного союзу громадян української держави, в основі якого політичне українство, представлене національною культурою в усій своїй багатогранності і народній творчості.

Політична українська нація — це вищий рівень розвитку українського етнополітичного організму, який передбачає поширення національної свободи і суверенітету в окреслених формах політичної, економічної і культурної свободи на всі етноси і народи, які проживають на території України за принципом політичного громадянства, який передбачає як рівні права та свободи, так і неухильне дотримання законів та Конституції України, і є оновленою формою територіального патріотизму, який відповідає умовам розвитку сучасного українського суспільства.

Політичний територіальний патріотизм в умовах сьогодення України — це наявність політико-правової української свідомості, спрямованої на розбудову суспільства вільних можливостей та повноцінної реалізації індивідуальної свободи людини в географічно-територіальних межах України. Територіальний патріотизм, як політичний, економічний і культурний патріотизм, є нерозривним пов'язанням своїх життєвих інтересів з Україною як політико-економічним та соціокультурним простором реалізації індивідуальної свободи, це зацікавленість в розвитку національної економіки та соціальної інфраструктури, історії, релігії, культури і традицій.

Духовною основою територіального патріотизму в традиції українського консерватизму, як класичного, так і модерного, є християнська релігія. Саме тому релігія і церква є важливими

складовими творення суспільно-політичної дійсності новітнього українського державотворення і належить до головних складових модерного українського консерватизму як християнсько-республіканської ідеології державотворення.

Висновок з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Український консерватизм цілком вписується в базові засади ідейно-політичної доктрини західного консерватизму, хоча має свої специфічні риси як програма і стратегія державотворення в умовах конкретно-історичних реалій, які тривалий час характеризувалися бездержавністю української нації. Інакше кажучи, український консерватизм — це багатогранний культурний і політичний феномен української суспільно-політичної дійсності. Його ідейно-політичне зародження і розвиток припадає на кінець XIX — початок XX століття і триває в нерозривному зв'язку з історією боротьби української нації за свободу і демократію до сьогодні. Як ідейно-ціннісний напрям українського державотворення, консерватизм являє собою політичну ідеологію, яка насправді відбиває інтереси широких верств населення і зводиться до реалізації цивілізаційної культурно-духовної національної ідеї України — утвердження Української національної держави на засадах християнської демократії західного типу.

Український консерватизм за своєю культурною основою є стилем політичного мислення: національно-консолідаційним, понадкласовим. Його політико-правова філософія ставить за мету узгодження і примирення різновекторних інтересів стратифікованого українського суспільства заради втілення в життя ідеалів свободи та незалежності і осмислення українською нацією свого призначення у світовій історії народів.

Класократія в концепції української державності В. Липинського — це така фаза в розвитку спільноти, якій властивий вищий рівень організації та впорядкування суспільно-політичного життя. Для неї характерне стратифіковане і структуроване суспільство, розвиненість інституту власності та ринкових відносин, наявність середнього класу (органічного класу — В. Липинський),

відкритість політичної системи, ефективність правової системи, духовний авторитет інституту церкви, розвиненість правової культури та свідомості громадян, культурна і національно-державна самоідентифікація. На провідну верству — консервативний клас — у класократії покладається функція охорони державної і культурної традиції та інститутів держави та церкви. Національний консервативний клас — це нова національна аристократія, адміністративно-управлінська еліта, що народжується в суспільстві, за термінологією вченого, при «органічному типі взаємовідносин між расою активною і расою пасивною», тобто за умов вільної циркуляції еліт, рекрутування та оновлення її складу з числа активних представників суспільства. Інструментом збалансування всієї політичної системи суспільства, упорядкування відносин усередині політичних еліт між собою і між народом виступає інституційно сильна влада державна. Такий підхід за своїм змістом є класичним консерватизмом. Політична історія XX — початку XXI століття засвідчила, що, залишаючись за духом консервативною, класократія знайшла свій вияв як у президентській республіці (США), так і в парламентській монархії (Велика Британія). Ідеться про те, що один із формоутворювальних інститутів класократії — інститут монархії може еволюціонувати, змінюючи свою форму, водночас не змінюючи сакрального змісту, на якому наголошував В. Липинський. Це дає нам право говорити про актуальність класократії і сьогодні в часи республіки в Україні.

Таким чином, модерний український консерватизм — це ідеологія державотворення середнього українського класу, націлена на розбудову правової держави, в основі якої інституційний демократизм та повага до людини як найвищої соціальної цінності. Тісний ідейно-ціннісний зв'язок модерного українського консерватизму із класичним українським консерватизмом забезпечує континуїтет державотворчого мислення та свідомості різних поколінь політико-управлінської еліти держави. Це дає поштовх до ідейної інституціоналізації консерватизму в суспільно-політичному полі сучасного українського державотворення.

Література

1. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє: док. Римському Клубові. К. : Унів. вид-во Пульсари, 2009. 248 с.
2. Савченко В. Павло Скоропадський — останній гетьман України / Худож. Оформлювачі Б.П. Бублик, В.А. Мурликін. Харків: Фоліо, 2008. 380 с. (Історичне досьє).
3. Українська діаспора. Соціологічні та історичні студії: наук. вид. / В.Б. Євтух, В.П. Трощинський, А.А. Попок, О.В. Швачка. К. : Фенікс, 2003. 228 с.
4. Пухкал О.Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: монографія; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : Київ, ун-т, 2010. 288 с.

5. Босий В. В'ячеслав Липинський, ідеолог української трудової монархії. Торонто : Ліга Визволення України, 1951. 159 с.
6. В'ячеслав Липинський та його доба. Листи до братів-хліборобів : наук. вид. упор. Т. Осташко, Ю. Терещенко. Київ — Житомир, 2008. 389 с.
7. Мироненко П. Форма правління: політичні трансформації на зламі століть: монографія. К. : ВЦ «Академія», 2014. 220 с.
8. Українська держава Скоропадського і нереалізована альтернатива. Які уроки? // Щоденна всеукраїнська газета День. 2017. № 227–228 (5074–5075). С. 7.
9. Елітознавство / [Гошовська В. А., Ларіна Н. Б., Пірен М. І. та ін.]; за заг. ред. В. А. Гошовської. К. : Вид-во НАДУ, 2013. 267 с.
10. Конституція України. К. : Юридична думка, 2021. 120 с.
11. В'ячеслав Липинський та його доба: Книга третя. Наукове видання. упор. Т. Осташко, Ю. Терещенко. Київ : Темпора, 2013. 796 с.
12. Соціальна і гуманітарна політика / [авт. кол.: В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко, П. К. Ситник, В. В. Карлова, В. М. Купрійчук та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. К. : НАДУ, 2016. 792 с.
13. Міф про середній клас // Український тиждень. 2017. № 16 (492). С. 15–21.
14. Шаров Ю. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців // Вісник державної служби України. 2001. № 1. С. 60–68.

References

1. Havrylyshyn B. Do efektyvnykh suspilstv: Dorohovkazy v maibutnie: dok. Rymskomu Klubovi. K.: Univ. vyd-vo Pulsary, 2009. 248 s.
2. Savchenko V. Pavlo Skoropadskyi — ostannii hetman Ukrainy / Khudozh. Oformliuvachi B. P. Bublyk, V. A. Murlykin. Kharkiv: Folio, 2008. 380 s. (Istorychne dosie).
3. Ukrainska diaspora. Sotsiolohichni ta istorychni studii: nauk. vyd. / V. B. Yevtukh, V. P. Troshchynskiy, A. A. Popok, O. V. Shvachka. K.: Feniks, 2003. 228 s.
4. Pukhkal O. H. Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: monohrafiia; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. K. : Kyiv, un-t, 2010. 288 s.
5. Bosyi V. Viacheslav Lypynskiy, ideoloh ukrainskoi trudovoi monarkhii. Toronto : Liha Vyzvolennia Ukrainy, 1951. 159 s.
6. Viacheslav Lypynskiy ta yoho доба. Lysty do brativ-khliborobiv: nauk. vyd. upor. T. Ostashko, Yu. Tereshchenko. Kyiv — Zhytomyr, 2008. 389 s.
7. Myronenko P. Forma pravlinnia: politychni transformatsii na zlami stolit: monohrafiia. K.: VTs «Akademiiia», 2014. 220 s.
8. Ukrainska derzhava Skoropadskoho i nerealizovana alternatyva. Yaki uroky? // Shchodenna vseukrainska hazeta Den. 2017. № 227–228 (5074–5075). S. 7.
9. Elitoznavstvo / [Hoshovska V. A., Larina N. B., Piren M. I. ta in.]; za zah. red. V. A. Hoshovskoi. K. : Vyd-vo NADU, 2013. 267 s.
10. Konstytutsiia Ukrainy. K. : Yurydychna dumka, 2021. 120 s.
11. Viacheslav Lypynskiy ta yoho доба: Knyha tretia. Naukove vydannia. upor. T. Ostashko, Yu. Tereshchenko. Kyiv : Tempora, 2013. 796 s.
12. Sotsialna i humanitarna polityka / [avt. kol.: V. P. Troshchynskiy, V. A. Skurativskiy, M. V. Kravchenko, P. K. Sytnyk, V. V. Karlova, V. M. Kupriichuk ta in.]; za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho. K. : NADU, 2016. 792 s.
13. Mif pro serednii klas // Ukrainskyi tyzhden. 2017. № 16 (492). S. 15–21.
14. Sharov Yu. Suchasna paradyhma suspilnoho upravlinnia i stratehichne myslennia derzhavnykh sluzhbovtziv // Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy. 2001. № 1. S. 60–68.

Стаття надійшла до редакції 15.07.2023

UDC 351:338.1

Jinping Li

*Qilu University of Technology
(Shandong Academy of Sciences)*

Цзіньпін Лі

*Технологічний університет Цілу
(Академія наук провінції Шаньдун)*

ORCID: 0000-0002-9490-1904

Melnychenko Anatolii

*Candidate of Philosophical Sciences, Professor,
Professor of the Department of Theory and Practice of Management
National Technical University of Ukraine
“Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”*

Мельниченко Анатолій Анатолійович

*кандидат філософських наук, професор,
професор кафедри теорії та практики управління
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

ORCID: 0000-0002-3474-8477

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9054

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SOME SCO MEMBER STATES IN THE CONTEXT OF INNOVATION POLICY IMPLEMENTATION

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ШОС У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Summary. In the article, the authors consider the problem of the interconnection between digitalization of public administration and the implementation of innovation policy on the example of individual countries of the SCO. In particular, the experience and problems of countries of Central Asia were considered. Analysis of the problems of innovative development of the specified countries is important for Ukrainian researchers from the point of view of assessing the potential of these countries and their special position regarding the assessment of Russian aggression against Ukraine. To prove their hypotheses, the authors use the indicators of the Global Innovation Index, in particular, they pay special attention to the sub-indicators that characterize the development of the IT infrastructure. At the same time, the article examines the steps used by the governments of these countries to achieve a certain level of digitalization and implementation of innovative development policy. It was determined that there is a connection between the level of IT infrastructure development and achievements in the development of an innovative economy. In addition, for individual SCO countries, the value of the rating based on indicators of the development of e-governance was analyzed.

Special attention is paid to the educational factor in the context of the research topic. The authors believe that it is the educational factor that can become the connecting link between the formation of a digital state and the successful implementation of innovation policy. After all, high-quality human capital, which is the result of educational activities, can be a driver of sustainable innovative development of the state. The effective functioning of the triangle of knowledge should provide for the synergistic unity of education, science and innovation. After all, the implementation of the educational process should take place on the basis of the latest scientific research, scientific research should be carried out by highly qualified researchers, and the results of research should be implemented in high-tech business.

The authors conclude that one of the key problems characteristic of all countries is the lack of a full-fledged system of strategizing the processes of digital development of the sphere of public services, which in the future may lead to technical inconsistency of information systems, insufficient financial support for their proper implementation.

Key words: digitalization of public administration, innovation policy, SCO member countries.

Анотація. В статті автори розглядають проблему взаємозв'язку між цифровізацією публічного управління та імплементацією інноваційної політики на прикладі окремих країн Шанхайської організації співробітництва. Зокрема, розглянуто досвід і проблеми країн Центральної Азії. Аналіз проблем інноваційного розвитку вказаних країн є важливим для українських дослідників з точки зору оцінки потенціалу цих країн та їхньої особливої позиції щодо оцінки російської агресії проти України. Для доведення своїх гіпотез автори використовують показники Глобального інноваційного індексу, зокрема особливу увагу приділяють субпоказникам, які характеризують розвиток IT-інфраструктури. Водночас, в статті розглянуто кроки, які використовують уряди цих країн для досягнення певного рівня цифровізації та реалізації політики інноваційного розвитку. Визначено, що існує зв'язок між рівнем розвитку IT-інфраструктури та досягненнями при розбудові інноваційної економіки. Додатково для окремих країн ШОС проаналізовано значення рейтингу за показниками розвитку електронного урядування.

Окрему увагу в контексті тематики дослідження приділено освітньому фактору. Автори вважають, що саме освітній фактор може стати сполучною ланкою між формуванням цифрової держави та успішною реалізацією інноваційної політики. Адже якісний людський капітал, який є результатом освітньої діяльності, може бути драйвером сталого інноваційного розвитку держави. Ефективне функціонування трикутника знань повинно передбачати синергійну єдність освіти, науки та інноваційної діяльності. Адже, здійснення освітнього процесу має відбуватися на основі найновіших наукових досліджень, проведення наукових пошуків здійснюватися висококваліфікованими дослідниками, а результати досліджень впроваджуватися у високотехнологічний бізнес.

Автори доходять висновку, що однією з ключових проблем, характерних для всіх країн є відсутність повноцінної системи стратегування процесів цифрового розвитку сфери державних послуг, що в майбутньому може призвести до технічної неузгодженості інформаційних систем, недостатньої фінансової підтримки їх належної реалізації.

Ключові слова: цифровізація публічного управління, інноваційна політика, країни-учасниці ШОС.

Introduction. Today, the operation of public administrative bodies under the dominance of the market paradigm in economic relations is characterized by the state's unique role as a distinct actor in implementing innovation policy. The need to study the models of public administration functioning in the context of innovation policy implementation becomes crucial due to the high dynamism of both national and global economic systems.

In modern conditions, the public administration system serves as the architect of the key vectors or priorities for national economic system development. Strategically, this will enhance the nation's economic potential, ensuring stability and sustained growth through innovation in the long run.

It's worth noting that when executing innovation policies, countries are tasked with prioritizing strategic macro-environment development in light of current trends in the intellectualization of economic systems. These include expanding the share of the quaternary sector in the economy, forming an integrated system for generating, exchanging, and commercializing innovative resources, and stimulating digitalization processes, among other things. The digitalization of the public administration sector is not only a result of innovation implementation but also a driving force for a nation's further innovative development.

The modern member states of the Shanghai Cooperation Organization have special foreign policy and economic ties, as well as a special experience of integrating into the global system of market relations. Therefore, given the polarization of the modern world system in terms of economic, political and ideological criteria, the study of the problems of digitalization of public administration of the member

countries of the Shanghai Cooperation Organization in the context of the implementation of innovation policy deserves special attention.

Review of literature. The issue of public administration digitalization within SCO member states has been explored by numerous researchers, including but not limited to: Aubakirova G., Isataeva F. [14], Kazieva A., Kadyrova K. [17], Ochilova H. [20], Shalbaeva Sh., Shodiev B., Sultonov B., Rakhimov Sh. [25], Chiniyev D. [24], Karimova M. [5], Savinov L., Skorykh N. [22], Torogeldieva B., Umarova A. [13] and others.

Certain facets of innovation policy implementation within these countries have been discussed in publications by Akimova B., Borisova E., Nurpeisova A. [10], Dzhabarov A., Davlatov D., Imanbekova B., Sadyrova M., Yusupov K. [12], Ergasheva-Mamadiyeva F., Karimova M. [5], Kharchilava G., Kerimbayev A., Mukhtorov Z., Spankulova L., Mukhamediyev B. [8], Toshpulotov A. [23], Smailova L., Niyazbekova S., Zoidov K., Urunov A. [16] and others.

Despite various studies on different aspects of public administration digitalization and innovation policy, these processes have often been examined independently of each other. This highlights the need to fill a research gap, investigating the role of public administration digitalization in activating innovative processes.

Objectives of the Study. The research aims to study the challenges of public administration digitalization in the context of the innovation policy implementation in the SCO member countries.

Results of the study. Among all SCO member countries, post-Soviet nations such as Kazakhstan,

Kyrgyzstan, Uzbekistan, and Tajikistan present the most interest for our study. We deliberately exclude countries like China and India from our analysis as the issues of public administration digitalization and innovation policy in these nations have already been extensively researched.

The connection between digitalization and innovative development isn't influenced by regional factors, as evidenced by the report "Digital Technologies for a New Future", prepared by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. The report states that "The digital transformation of the production sector is taking the form of new management, business and production models that are facilitating innovation and the introduction of new markets and disrupting traditional industries" [1]. Drawing upon this analogy, it's reasonable to assert that the digital transformation of public administration also contributes to the implementation of innovative policy. The authors further assert, "A similar process ought to take place in the public management models of State bodies, in order to meet citizens' demands and improve government action" [Ibid].

To support our assertions, we will compare the positions of the aforementioned countries based on the Global Innovation Index (Table 1).

It's noteworthy that in 2022, according to the report [4], Uzbekistan joined the ranks of the leading innovative economies of Central and South Asia, alongside SCO member countries such as India and Iran.

Let's take a closer look at the "Infrastructure" indicator, specifically the ratings of our chosen countries for the sub-indicator "Information and communication technologies (ICTs)" (Table 2).

As we can see, a connection between digital technology development and innovative development ex-

ists. Despite having the best positions in IT infrastructure development, Kazakhstan lags just behind Uzbekistan in the overall Global Innovation Index due to superior ratings in "Market sophistication" and "Creative outputs".

Let's briefly consider the evolving mindset towards digitalization of state administration and the adoption of innovative development in these regions.

We'll begin with Kazakhstan's experience. The relevance of studying the problems of Kazakhstan's innovative development can be summed up as follows: "Despite certain potential in human capital and research, Kazakhstan's innovative development is low. Enterprises' innovative development and patent activity are weak, and science continues to operate within the traditional (industrial) model, disconnected from business and education. It's necessary to develop competitive mechanisms that stimulate not only the supply but also the demand for innovations" [10, p. 1777].

In our view, total digitalization, particularly in the public administration sector, should be one of the main factors.

One of the fundamental components of the public administration system structure is the approach to innovation policy implementation. This is particularly important when studying the Kazakh experience, as the national economy of Kazakhstan was characterized for a long time by high levels of overregulation and a lack of mechanisms ensuring transparency and public control. This eventually led to numerous problems when implementing measures to adapt the public administration system to market reform.

Experts assert that Kazakhstan's innovative system, in its latest iteration, is just starting to develop. Presently, researchers have identified key

Table 1

Rating of some SCO member countries by Global Innovation Index

Country	Overall Global Innovation Index, rank
Uzbekistan	82
Kazakhstan	83
Kyrgyzstan	94
Tajikistan	104

Source: compiled by the authors based on [4]

Table 2

Rating of some SCO member countries by indicators of IT infrastructure development

Country	Infrastructure	Information and communication technologies (ICTs)	ICT access*	ICT use*	Government's online service*	E-participation
Uzbekistan	74	55	78	66	46	46
Kazakhstan	58	25	43	51	11	26
Kyrgyzstan	86	77	72	80	79	66
Tajikistan	121	123	103	129	123	117

Source: compiled by the authors based on [4]

challenges in the formation and implementation of state innovation policy in the country, including:

- A lackluster business environment, reflected in underdeveloped conditions for fair competition and for receiving state support;
- Significant obstacles to the spread of new technologies in the economy, due to the absence of a state policy on innovation and ineffective industry regulation;
- Insufficient efforts by regional and local authorities to create conducive conditions for innovation;
- Infrequent collaboration between business and the state in the development and execution of innovation policy, which fails to ensure a balance of interests among diverse innovation-driven enterprises;
- The ineffectiveness of state tools supporting innovation due to limited flexibility, underdeveloped mechanisms for risk distribution between the state and businesses, and inadequate emphasis on promoting ties between various participants in innovation processes, and the development of scientific, industrial, and technological partnerships [12].

One promising area for enhancing the public administration system, considering the increasing humanization of economic relations and the robust development of the information society, involves providing public administrative services and progressively digitalizing relevant procedures. Notably, Kazakhstan's state institutions have made significant strides in digitalization, executing the "National Development Plan of the Republic of Kazakhstan until 2025," approved by Presidential Decree in 2018 [19].

Since 2006, Kazakhstan has been implementing a proactive policy towards developing a digital government (e-government). This is evident in the continuous digitalization of primary functional areas for providing services (administrative services for civilians and the business sector, medicine, labor market, educational services, etc.) and promoting transparency in the public sector [2; 14; 17].

Specifically, a dedicated eGov digital platform has been developed for civilians and businesses, providing access to 580 public services online. In 2022, 80% of Kazakhstan's population used the platform's services. For the business sector, this platform has reduced the average number of required documents by 30% and trimmed the necessary time costs by threefold. Altogether, the platform provided 54 million public services, creating conditions conducive to the growth of the innovation sector.

Furthermore, a digital labor exchange, enbek.kz, was developed to simplify employment procedures through government agencies and to minimize the corresponding costs for relevant government departments and the business sector. During its existence, about 1.57 million job seekers and 479 thousand potential employers have used its services.

The digitalization of the education sector will be a crucial factor for the future development of innovation policy. According to researchers, it has reduced the disparity in education quality between urban and rural populations by 30%.

The effectiveness of the policy for digitalization of public services in Kazakhstan is corroborated by international e-government development ratings [3], where Kazakhstan ranks 28th among 193 countries. Evaluating the regional profile of this study (Central Asia), Kazakhstan takes the first position. It should be noted that one of the most challenging aspects of effective public administration digitalization in Kazakhstan is the level of technical infrastructure needed for relevant activities. Nevertheless, from 2018 to 2020, Kazakhstan increased the number of Internet-connected subscribers in rural areas from 100 thousand people (55 villages) to 800 thousand people (741 villages).

Within the digitalization of public services in Kazakhstan, special emphasis is placed on innovative tools. Blockchain technology, one such tool, holds two crucial benefits for public institutions. First, it can streamline administrative procedures, and second, it can provide security and mitigate corruption risks owing to its inherent reliability.

Notable examples of digital platforms within Kazakhstan's public administration system, based on blockchain technology, include the Blockchain VAT system, Invest Online, and the Register of Administrative Proceedings [21].

However, despite concerted organizational and managerial efforts to implement digital technologies and innovative tools in crucial public service sectors, modernization processes in Kazakhstan's public administration system encounter a range of problems. These issues significantly limit the system's full potential in utilizing the functionality of digital tools. Problems include a mismatch between the development of digital public administration tools and the institutional and legal framework, the existence of a digital divide, technical flaws in digital products regarding cybersecurity, and incompatibility between information systems.

Exploring the experience of public administration digitalization in Uzbekistan, this reform area is among the most promising considering the achievements and projected projects for new digital tool implementation. According to the e-governance world ranking indicator, Uzbekistan occupies the 69th position, which is generally an average score within the regional context [3].

Presently, a single web portal (my.gov.uz) has been implemented in Uzbekistan for providing virtual state administrative services. This platform offers about 250 types of remote services, integrating the information systems of approximately 600 state structures.

This initiative was positively received by business entities, as about 58% of online services were specifically provided to business entities [20, p. 33].

However, despite the presence of fully functioning public digital services in Uzbekistan, several problematic aspects act as significant barriers to accelerating digitalized development of public administration in the country:

- significant functional and regional disparities exist in the implementation and development of digital tools;
- technical inconsistencies in the operation of inter-departmental information systems are prevalent;
- a considerable digital and infrastructure gap greatly limits the potential for digital reforms in Uzbekistan;
- certain social groups have a biased attitude towards digital technologies.

Next, let's examine the challenges of digitalization in Kyrgyzstan's public administration system.

The Republic of Kyrgyzstan encounters various obstacles that may impede innovative development. Among these, limited access to information technology and digital infrastructure stands out. Furthermore, underdeveloped information technology and limited access to digital infrastructure can hamper the application of innovative solutions and technologies across various sectors.

According to Savinov L., Skorykh N. and Torgeldieva B., one of the key issues obstructing the digitalization of public administration is the “insufficient number of individual internet users (34.50%; CIS average — 65.10%) and households with a computer (21.40%; CIS average — 67.40%), as well as household internet access (18.76%; CIS average — 68.00%)” [22].

Some efforts have been made in recent years in Kyrgyzstan to improve the situation. As highlighted by a research team led by Kulueva Ch., “Kyrgyzstan is intensifying its position in building a ‘digital community’ as the basis for national economic development in the twenty-first century. To this end, the National Development Strategy of the Kyrgyz Republic for 2018–2040 was approved by the Presidential Decree on November 1, 2018. Within this strategy, the National Digital Transformation Program ‘Digital Kyrgyzstan’ for 2019–2023 was also considered and approved” [6].

Significant strides in digitalizing public management interactions in Kyrgyzstan include the creation and implementation of unified digital platforms like “Sanarip Kyrgyzstan”, the “Tunduk” electronic interdepartmental interaction system, a portal and mobile app for electronic public services, and the “Sanarip aimac” municipal management digital platform.

Finally, we'll examine the features of public administration digitalization in Tajikistan, which, as

noted earlier, ranks last among the SCO member countries under consideration.

According to researchers, the issues of innovative development in Tajikistan are severe. Zoidov K., Urunov A., Kharchilava G., and Dzhabarov A. observe that “an analysis of the resource potential of the innovation sector in Tajikistan shows that it is in a deep crisis, which significantly diminishes opportunities for its growth and competitiveness. The number of scientists in the country is inadequate, and its share in the global market for science-intensive products is no more than 0.0001%” [16].

Summing up the research on the implementation of public administration in Tajikistan, we can highlight several key obstacles that impede the development of the country's innovative sector.

Among the general issues of public administration in Tajikistan are: the absence of a comprehensive system for strategizing and prioritizing development processes; functional disorganization of individual executive authorities due to an imperfect regulatory framework; inconsistent use of regulatory tools; low levels of transparency in state institutions; and weak tripartite communication links between the state, the business environment, and civil society [25].

Given these issues, a critical area for optimizing Tajikistan's modern public administration system and for improving the implementation of innovation policy is the introduction of digital technologies (both within information systems of government bodies and the public services sector).

Analyzing the relevant processes within Tajikistan's system, the development rates in this area are sluggish. In the international e-government ranking, Tajikistan holds the 129th position out of 193, marking one of the lowest rates among regional countries [3].

Primary reasons for this include: a low level of IT specialists training, leading to frequent functional errors in coordinating digital tools and their scope; issues of confidentiality and cybersecurity of system users' personal data; prevalent negligence among individuals responsible for digital development processes; and misuse of budgetary resources for digitalization [24, p. 28].

A pressing issue in Tajikistan's digital development is the frailty of the technical infrastructure necessary for using digital products (coverage of high-speed internet, mobile communications, availability of computing facilities), and basic digital literacy skills among the population and civil servants.

According to data cited from Kayumov N. and Dovgyallo Ya., Tajikistan “has the lowest network readiness among the CIS countries, indicating an insufficient level of information technology development. Today, technology plays a leading role not only in the country's economic development, but also in

its public administration system. This is evidenced by state structures' readiness to use modern information and communication technologies in the management process, as measured by the e-government development index... Tajikistan lags far behind other CIS countries in terms of e-government development" [18].

Notably, in analyzing various government programs and development plans of the countries studied, we noticed that almost all underscore the importance of providing quality education. We propose that education could be the link between forming a digital state and successfully implementing an innovation policy. On one hand, all the countries need to overcome the digital divide by equipping their populations with necessary competencies. On the other hand, innovation is an integral part of the knowledge triangle. Without high-quality education — and thus high-quality human capital it will be impossible to conduct promising scientific research and, moreover, to incorporate it into the production process.

Conclusion. In summarizing the preceding analysis of the issues surrounding the digitalization of public administration systems in Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan, we can identify

common problems in implementing innovation policy. These typically concern matters related to institutional reform and further stimulation of digital development processes. Overcoming barriers and fostering an environment conducive to innovative development requires systemic changes. These changes include creating effective financing mechanisms, bolstering the research base, developing digital infrastructure, ensuring stability and predictability in the political and economic spheres, and cultivating a culture of innovation and entrepreneurship.

A key issue common to all the countries under study is the absence of a robust system for strategizing digital development processes in the public services sector. This could eventually lead to technical inconsistencies in information systems and inadequate financial backing for their proper implementation.

In our view, it is vital to conduct research that will help these countries establish a scientific foundation for significantly bolstering digitalization processes and intensifying innovative development.

Literature

1. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Digital technologies for a new future (LC/TS.2021/43), Santiago, 2021. URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46817/S2000960_en.pdf (date of access: 22.07.2023).
2. eGov. Мемлекеттік қызметтер және онлайн ақпарат. URL: <https://egov.kz/cms/kk/> (date of access: 18.07.2023).
3. E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government. UN. URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf/> (date of access: 22.07.2023).
4. Global Innovation Index 2022. WIPO. 2023. URL: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2022-en-main-report-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf> (date of access: 22.07.2023).
5. Karimova M. What China's Belt and Road Initiative Means for the Republic of Tajikistan. China's Development and the Construction of the Community with a Shared Future for Mankind. Research Series on the Chinese Dream and China's Development Path. Springer, Singapore. doi: https://doi.org/10.1007/978-981-19-7423-6_54 (date of access: 15.07.2023).
6. Kulueva C. R., Myrzaibraimova I. R., Alimova G. B., Kuznetsov V. P., Romanovskaya E. V. The Role of Scientific and Educational Platform in Formation of the Innovative Economy of Kyrgyzstan: Foreign Experience, Realities, and Prospects. The 21st Century from the Positions of Modern Science: Intellectual, Digital and Innovative Aspects. ISC 2019. Lecture Notes in Networks and Systems. 2020. Vol 91. Springer, Cham. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-32015-7_55 (date of access: 22.07.2023).
7. Medina L., Schneider F. Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years? IMF. 2018. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583> (date of access: 24.07.2023).
8. Mukhamediyev B., Spankulova L., Kerimbayev A. Diffusion of Innovation, Knowledge Spillover and Economic Growth in the Regions of Kazakhstan. Int Adv Econ Res. 2019. № 2. P. 487–488.
9. Nasyrov A. Civil Service Reform in Kyrgyzstan: Challenges and Threats. Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries. Palgrave Macmillan, Singapore. 2022. doi: https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9_8 (date of access: 24.07.2023).
10. Nurpeisova A. A., Smailova L. K., Akimova B. Z., Borisova E. V., Niyazbekova S. U. Condition and Prospects of Innovative Development of the Economy in Kazakhstan. Socio-economic Systems: Paradigms for the Future. Studies in Systems, Decision and Control. Springer, Cham. 2021. Vol. 314. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-56433-9_184 (date of access: 23.07.2023).
11. Sabzalieva E. From Policy Design to Lived Experiences: Developing University Research Capacity in Tajikistan Since 1991. Building Research Capacity at Universities. Palgrave Macmillan, Cham. 2022. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-031-12141-8_14 (date of access: 25.07.2023).

12. Sadyrova M., Yusupov K., Imanbekova B. Innovation processes in Kazakhstan: development factors. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*. 2021. 10. P. 1–13.
13. Umarova A. Uzbekistan: Long Awaited Transformation of Civil Service — Paradigm Shift or Hot Air? *Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries*. Palgrave Macmillan, Singapore. 2022. doi: https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9_16 (date of access: 17.07.2023).
14. Аубакирова Г.М., Исатаева Ф.М. Модернизация системы государственного управления Республики Казахстан. *Экономика, предпринимательство и право*. 2021. № 11. С. 827–844.
15. Енбек ресурстарын дамыту орталығы: сайт. URL: <https://www.enbek.kz/kk> (date of access: 22.08.2023).
16. Зоидов К.Х., Урунов А.А., Харчилава Г.П., Джабаров А.А. Инновационное пространство Республики Таджикистан: анализ состояние и возможности развития. *Региональные проблемы преобразования экономики*, 2021. № 7(129). С. 112–120
17. Казиева А.Н., Шалбаева Ш.Е., Кадырова К.Ж. Цифровая трансформация как процесс изменения системы государственного управления в Казахстане. *Мемлекеттік аудит-государственный аудит*. 2022. № 56. С. 47–57.
18. Каюмов Н.К., Довгялло Я.П. Роль инноваций в развитии экономики Республики Таджикистан. *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. 2023. № 17(1). С. 29–49.
19. Қазақстан Республикасының 2025 жылға дейінгі Ұлттық даму жоспарын бекіту және Қазақстан Республикасы Президентінің кейбір жарлықтарының күші жойылды деп тану туралы. Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1800000636#z28> (date of access: 25.08.2023).
20. Очилова Х.Ф. Особенности развития цифровой экономики в Узбекистане. Современные инновационные технологии и проблемы устойчивого развития в условиях цифровой экономики. 2020. С. 32–36.
21. Роботизация және блокчейн. eGov. URL: <https://egov.kz/cms/kk/robotization/> (date of access: 20.08.2023).
22. Савинов Л.В., Скорых Н.Н., Торогельдиева Б.М. Цифровая трансформация государственного и муниципального управления в Республике Кыргызстан. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020. № 10(2). С. 24–30.
23. Тошпулотов А.А. Роль государственных предприятий в инновационном развитии экономики Республики Таджикистан. *Финансы: теория и практика*. 2021. № 25. С. 20–34.
24. Чиниев Д.Б. Цифровое государство в Таджикистане: основные этапы формирования, проблемы и возможности. *Россия и Азия*. 2019. № 4. С. 25–31.
25. Шодиев Б., Султонов Б., Рахимов Ш. Приоритетные направления совершенствования государственного управления в республике Таджикистан. *Вестник Курган-Тюбинского государственного университета имени Носира Хусрава*. 2015. № 3. С. 28–32.

References

1. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Digital technologies for a new future (LC/TS.2021/43), Santiago, 2021. URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46817/S2000960_en.pdf (date of access: 22.07.2023).
2. eGov. Мемлекеттік қызметтер және онлайн ақпарат. URL: <https://egov.kz/cms/kk/> (date of access: 18.07.2023).
3. E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government. UN. URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf/> (date of access: 22.07.2023).
4. Global Innovation Index 2022. WIPO. 2023. URL: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2022-en-main-report-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf>. (date of access: 22.07.2023).
5. Karimova M. What China's Belt and Road Initiative Means for the Republic of Tajikistan. *China's Development and the Construction of the Community with a Shared Future for Mankind. Research Series on the Chinese Dream and China's Development Path*. Springer, Singapore. URL: https://doi.org/10.1007/978-981-19-7423-6_54 (date of access: 15.07.2023).
6. Kulueva C.R., Myrzaibraimova I.R., Alimova G.B., Kuznetsov V.P. and Romanovskaya E.V. (2020). The Role of Scientific and Educational Platform in Formation of the Innovative Economy of Kyrgyzstan: Foreign Experience, Realities, and Prospects. *The 21st Century from the Positions of Modern Science: Intellectual, Digital and Innovative Aspects*. ISC 2019. Lecture Notes in Networks and Systems. 91. Springer, Cham. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-32015-7_55 (date of access: 22.07.2023).
7. Medina L. and Schneider F. (2018). Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years? IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583> (date of access: 24.07.2023)
8. Mukhamediyev B., Spankulova L. and Kerimbayev A. (2019). Diffusion of Innovation, Knowledge Spillover and Economic Growth in the Regions of Kazakhstan. *Int Adv Econ Res*. 2, 487–488.
9. Nasyrov A. (2022). Civil Service Reform in Kyrgyzstan: Challenges and Threats. *Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries*. Palgrave Macmillan, Singapore. doi: https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9_8 (date of access: 24.07.2023).

10. Nurpeisova A. A., Smailova L. K., Akimova B. Z., Borisova E. V. and Niyazbekova S. U. (2021). Condition and Prospects of Innovative Development of the Economy in Kazakhstan. *Socio-economic Systems: Paradigms for the Future. Studies in Systems, Decision and Control*, 314. Springer, Cham. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-030-56433-9_184 (date of access: 23.07.2023).
11. Sabzalieva E. (2022). From Policy Design to Lived Experiences: Developing University Research Capacity in Tajikistan Since 1991. *Building Research Capacity at Universities*. Palgrave Macmillan, Cham. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-031-12141-8_14 (date of access: 25.07.2023).
12. Sadyrova M., Yusupov K. and Imanbekova B. (2021). Innovation processes in Kazakhstan: development factors. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*. 10, 1–13.
13. Umarova A. (2022). Uzbekistan: Long Awaited Transformation of Civil Service — Paradigm Shift or Hot Air? *Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries*. Palgrave Macmillan, Singapore. doi: https://doi.org/10.1007/978-981-16-2462-9_16 (date of access: 17.07.2023).
14. Aubakirova G. M. and Isatayeva F. M. (2021). Modernizatsiya sistemy gosudarstvennogo upravleniya Respubliki Kazakhstan [Modernization of the system of public administration of the Republic of Kazakhstan]. *Ekonomika, predprinimatelstvo i pravo — Economy, entrepreneurship and law*. 11, 827–844.
15. Center for development of labor resources: website. URL: <https://www.enbek.kz/kk> (date of access: 22.07.2023).
16. Zoidov K. Kh., Urunov A. A., Kharchilava G. P. and Dzhabarov A. A. (2021). Innovatsionnoye prostranstvo Respubliki Tadjikistan: analiz sostoyaniye i vozmozhnosti razvitiya [Innovation space of the Republic of Tajikistan: analysis of the state and development opportunities]. *Regionalnyye problemy preobrazovaniya ekonomiki — Regional problems of economic transformation*. 7 (129), 112–120.
17. Kaziyeva A. N., Shalbayeva Sh. E. and Kadyrova K. Zh. (2022). Tsifrovaya transformatsiya kak protsess izmeneniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya v Kazakhstane [Digital transformation as a process of changing the public administration system in Kazakhstan]. *Gosudarstvennyy audit — Government Audit*. 56, 47–57.
18. Kayumov N. K. and Dovgyallo Y. P. (2023). Rol innovatsiy v razvitii ekonomiki Respubliki Tadjikistan [The Role of Innovation in Economic Development Republic of Tajikistan]. *Evraziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika. Eurasian integration: economics, law, politics*. 17(1), 29–49.
19. On approval of the National Development Plan of the Republic of Kazakhstan until 2025 and recognition of the repeal of some decrees of the President of the Republic of Kazakhstan. *Information and legal system of normative legal acts of the Republic of Kazakhstan*. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1800000636#z28>. (date of access: 25.07.2023).
20. Ochilova Kh. F. (2020). Osobennosti razvitiya tsifrovoy ekonomiki v Uzbekistane [Features of the development of the digital economy in Uzbekistan]. *Sovremennyye innovatsionnyye tekhnologii i problemy ustoychivogo razvitiya v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki. — Modern innovative technologies and problems of sustainable development in the digital economy*. 32–36.
21. Robotization versus blockchain. eGov. URL: <https://egov.kz/cms/kk/robotization/> (date of access: 20.07.2023).
22. Savinov L. V., Skorykh N. N. and Torogeldieva B. M. (2020). Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya v Respublike Kyrgyzstan [Digital Transformation of state and Municipal Governance in Kyrgyzstan]. *Gumanitarnyye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta. Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 10(2), 24–30.
23. Toshpulotov A. A. (2021). Rol gosudarstvennykh predpriyatiy v innovatsionnom razvitii ekonomiki Respubliki Tadjikistan [The Role of Public Enterprises in the Innovative Development of the Economy of the Republic of Tajikistan]. *Finansy: teoriya i praktika. Finance: Theory and Practice*. 25(3), 20–34.
24. Chiniyev D. B. (2019). Tsifrovoye gosudarstvo v Tadjikistane: osnovnyye etapy formirovaniya, problemy i vozmozhnosti. [Digital state in Tajikistan: main stages of formation, problems and opportunities]. *Rossiya i Aziya. Russia and Asia*. 4, 25–31.
25. Shodiyev B., Sultonov B. and Rakhimov Sh. (2015). Prioritetnyye napravleniya sovershenstvovaniya gosudarstvennogo upravleniya v respublike Tadjikistan. [Priority areas for improving public administration in the Republic of Tajikistan]. *Vestnik Kurgan-Tyubinskogo gosudarstvennogo universiteta imeni Nosira Khusrava. Bulletin of the Kurgan-Tube Nosir Khusrav State University*. 3, 28–32.

Стаття надійшла до редакції 31.07.2023

УДК 336.225

Демчишак Назар Богданович

*доктор економічних наук, професор,
професор кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту
Львівський національний університет імені Івана Франка*

Demchyshak Nazar

*D. Sc. (Economics), Professor
Ivan Franko National University of Lviv*

Дропа Ярослав Богданович

*доктор економічних наук, професор,
професор кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту
Львівський національний університет імені Івана Франка*

Dropa Yaroslav

*D. Sc. (Economics), Professor
Ivan Franko National University of Lviv*

Чечіль Роксолана Володимирівна

*студентка магістратури кафедри фінансів грошового обігу і кредиту
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Chechil Roksolana

*Master's Student of the Department of Finance, Money Circulation and Credit
Ivan Franko National University of Lviv*

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9055

РОЛЬ ЕНДАВМЕНТ-ФОНДІВ У ФІНАНСУВАННІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

ROLE OF ENDOWMENT FUNDS IN FINANCING HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Анотація. У статті акцентовано увагу на ролі ендавментів у фінансуванні закладів вищої освіти. Ендавменти розглядаються як вид благодійного фінансування, який може забезпечити постійний дохід закладам вищої освіти. Визначено сутність ендавментів як фондів цільового капіталу, досліджено їх потенціал у забезпеченні фінансової стабільності університетів та підтримці різних аспектів їхньої діяльності. З'ясовано особливості створення та використання ендавментів у розвинених країнах світу. Проаналізовано обсяги ендавмент-фондів найпрестижніших університетів та щорічні витрати, спрямовані на наукові дослідження та розробки. З урахуванням закордонного досвіду обґрунтовано роль ендавменту як додаткового джерела фінансування закладів вищої освіти України, а також сформульовано рекомендації щодо вдосконалення механізмів їх використання в контексті врахування впливу на розвиток освіти у сучасних умовах.

Ключові слова: ендавмент, ендавмент-фонд, цільовий капітал, фонди цільового капіталу, заклад вищої освіти, фінансування.

Summary. The article focuses on the important role that endowments play in financing higher education institutions. The article defines the essence of the endowment as a target capital fund, and specifically considers the role of endowment funds in financing higher education institutions. It examines how endowment funds can ensure the financial stability of higher education institutions and support various aspects of their activities. The volumes of the endowment funds of the most prestigious universities and the annual expenses aimed at scientific research and development were analyzed. Taking into account foreign experience, the role of the endowment as an additional source of financing of higher education institutions of Ukraine is substantiated, and recommendations for their improvement are formulated in the context of taking into account the impact on the development of education in modern conditions.

Key words: endowment, endowment fund, target capital, target capital funds, institution of higher education, financing.

Постановка проблеми. В умовах війни з росією та в контексті трансформацій у освітньо-науковій сфері в останні роки щоразу більша увага приділяється проблемі ефективного фінансування вітчизняних закладів вищої освіти (ЗВО). Для будь-якої країни освітні послуги є одним з найбільш важливих елементів соціального прогресу, а відповідна організація їх надання є вирішальною передумовою стійкості економічного зростання, що буде актуально для України в контексті необхідності післявоєнного відновлення. Основними проблемами, пов'язаними з функціонуванням системи освітніх послуг з економічної точки зору є дефіцит фінансування та збереження неефективних механізмів використання бюджетних коштів без належного рівня контролю за їх витрачанням. Саме тому в світі широкого значення набули ендавмент-фонди, як інструмент залучення зовнішнього фінансування, що є певним альтернативним джерелом ресурсів, яке формується за рахунок благодійних пожертв та спеціальних цільових внесків, що здійснюють, як правило, випускники та інші пов'язані із певним закладом вищої освіти особи. Відтак, зазначене актуалізує необхідність поглибленого вивчення окреслених проблем, особливо з огляду на нинішні реалії функціонування освітньо-наукової сфери України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню фінансового забезпечення ЗВО та перспектив використання ендавмент-фондів в Україні присвячені праці як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників, серед яких: О. Амбражей, В. Горин, О. Гринькевич, М. Манчул, І. Помінова, О. Прибоїв, В. Пшик, Н. Сокол, О. Ткачук, В. Тропіна, Л. Фокша, Е. Гівенс, П. Друкер, Г. Калхун, Дж. Муді, Т. Сміт та інші. Незважаючи на наявність значної кількості досліджень та наукових публікацій для більшості ЗВО залишається відкритим питання створення та впровадження ефективної моделі фінансування за рахунок цільових фондів.

Метою статті є аналіз ролі ендавмент-фондів та можливостей ЗВО залучати додаткове фінансування шляхом використання ендавментів в системі вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. У сучасних складних політичних та економічних умовах ЗВО мають серйозні труднощі різного характеру. Зокрема, це пов'язано і з тим, що багато університетів тимчасово припинили свою діяльність під час бойових дій і переїхали в більш безпечні регіони країни. Однак, фінансування ЗВО в Україні загалом є проблемою не новою, відтак в останні роки багато університетів вивчають як знайти ефективні та дієві моделі фінансування, щоб стабільно працювати в короткостроковій та довгостроковій перспективі, а також розвиватись і надавати якісні освітні послуги, що відповідали б кращим європейським стандартам.

Освітня політика в Україні поступово адаптується до вимог ЄС та загалом світових стандартів, набуває сучасного вигляду. Тому цілком ймовірно, що за належної підтримки освіти сфера може стати ефективним соціальним інструментом мобілізації наявних ресурсів, досягнення цілей реформування вищої освіти та інтеграції у глобальне освітнє середовище [16, с. 90]. Структурно переважаючу частку у системі вищої освіти в Україні, а це понад 80%, тенденційно складають державні ЗВО. Заклади освіти також надають платні освітні послуги студентам, приватним підприємствам, установам, організаціям та фізичним особам, отримуючи за це додаткові фінансові ресурси. При цьому потрібно розуміти, що розвинені країни зберігають свої провідні позиції у світовій економіці завдяки постійному збільшенню витрат на освіту [2, с. 24]. Тому безумовно система вищої освіти є одним із визначальних факторів соціально-економічного розвитку України, прогресу суспільства, а враховуючи руйнівні наслідки війни — мала б бути основою і для післявоєнного відновлення за рахунок розширення професійної підготовки необхідних фахівців, затребуваних ринком, а також виконання інших функцій, зокрема забезпечення реалізації інтелектуального потенціалу, сталого розвитку країни і прогресу соціуму.

В Україні план витрат з державного бюджету у 2022 році на освіту та науку перевищив 139 млрд грн, що на 10,3% більше, ніж у попередньому році. Державні видатки, значну кількість яких освоювала наука, зросли з 35,5 млрд грн у 2021 до 40,9 млрд грн у 2022 р. [4] (табл. 1).

З табл. 1 можна простежити тенденцію зростання витрат бюджету України на освіту та науку. Найбільше фінансування у сфері науки у 2022 р. було передбачено за статтею «Виплата академічних стипендій студентам, аспірантам, докторантам закладів фахової передвищої та вищої освіти» — 5,14 млрд грн., що на 30,6% більше, ніж попереднього року. Також значне фінансування в межах статті «Наукова і науково-технічна діяльність» — 1,2 млрд грн (+6,2%). Загалом, якщо порівнювати з попереднім роком, витрати на наукову сферу в 2022 році збільшились за всіма напрямками [4].

Тобто назагал треба зауважити, що сьогодні фінансування ЗВО здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування, втім роль держави домінуюча, що викликає низку дискусій серед фахівців в Україні з огляду на іноземний досвід, де значення держави у фінансуванні як правило менше, водночас є вагомими альтернативні джерела фінансування.

Одним із альтернативних джерел є залучення коштів за рахунок фондів цільового капіталу або ендавмент-фондів. Отримані таким чином фінансові

Таблиця 1

Бюджет розвитку науки в Україні у 2021–2022 рр., млрд грн

Показники	2021	2022	Різниця, %
Загальний обсяг видатків МОН	139,3	153,7	10,30
Державні видатки	35,5	40,9	15,20
Наукова і науково-технічна діяльність закладів вищої освіти та наукових установ	1,2	1,27	6,20
Фонд Президента України з підтримки освіти, науки та спорту	0,2	0,5	150
Державні премії, стипендії та грати в галузі освіти	0,067	0,1	48,70
Виплати академічних стипендій студентам, аспірантам, докторантам закладів фахової передвищої та вищої освіти	0,73	0,83	13,70
Підтримка пріоритетних напрямків наукових досліджень у закладах вищої освіти	0,1	0,105	5
Наукова і науково-технічна діяльність на антарктичній станції «Академіка Вернадського»	0,13	0,33	157,60
Виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва	0,46	0,69	49,80

Джерело: сформовано на основі [4]

ресурси інвестуються і примножуються, забезпечуючи регулярний пасивний дохід і джерело коштів для проведення досліджень і розробок, розвитку матеріальної інфраструктури ЗВО та інших робіт [1, с. 28]. Тобто ендавмент або ендавмент-фонд — це цільовий фонд створений для пожертвування грошей або майна установі, з умовою, щоб основна сума була інвестована, а дохід отриманий від цих інвестицій, використовувався для підтримки діяльності установи. Найбільш популярні сфери застосування цільового капіталу таких фондів — традиційно некомерційні: охорона здоров'я, соціальна підтримка, освіта, наука, охорона довкілля, культура, мистецтво тощо [6, с. 199]. Фактично ендавмент — це додаткове джерело фінансування статутних потреб неприбуткових організацій у вигляді майнових активів, що вкладаються в реальні або фінансові інвестиції. Основна відмінність ендавменту від благодійної пожертви полягає в тому, що ендавмент не витрачається негайно, а є недоторканим і являє собою інвестицію, передану в довірче управління з метою отримання регулярного довгострокового доходу. Цей дохід використовується на статутні цілі неприбуткової організації [8]. Тобто зазвичай ендавмент — це не просто один фонд, а певна система фондів, при цьому кожен ендавмент може мати відповідні цільові орієнтири, з-поміж яких ключовими є фінансування наукових досліджень, стипендій та грантів викладачам, покращення матеріально-технічної бази університету та інші цілі.

Спонсори надають пожертви неприбутковим організаціям для фінансової підтримки їхньої діяльності. Такі організації або компанії з управління активами (класичні управлінські структури) інвестують одержані кошти від імені цих організацій і отримують дохід. Отриманий дохід використовується на цілі, визначені донором, або на статутні цілі. Спонсор може визначити конкретну

мету пожертви та спосіб інвестування [12]. Таким чином суть ендавмент-фондів, як фондів цільового капіталу у тому, що сума внеску чи пожертви може бути недоторканою в принципі або протягом визначеного часу (адже вона інвестується у певні активи), а ЗВО має змогу використовувати лише дохід, отриманий від неї, при чому спрямовувати його на часто заздалегідь визначені цілі. Втім такі обмеження, вважаємо, не стримують, а навпаки стимулюють до ефективного використання одержаних коштів.

У світовій практиці апробовані декілька видів ендавмент-фондів, а саме: необмежений, обмежений ендавмент, строковий та квазі-ендавмент (табл. 2).

Таким чином з табл. 2 зрозуміло, що ЗВО, комунікуючи із потенційними донорами, може обговорювати різні варіанти формування ендавмент-фондів. На наш погляд, при цьому якщо розглядати українські реалії, то переваги і недоліки матиме кожен із розглянутих різновидів фондів. Адже з одного боку для вітчизняних університетів більш гнучкою формою з огляду на обсяги і можливості використання коштів був би необмежений вид, однак для донора виникають значні загрози, що кошти можуть бути витрачені без належного контролю, або ж нецільово.

Найбільшими організаціями в світі побудованими на принципах ендавментів є: Фундація Нобеля (500 млн дол.), Фундація Ікея (35 млрд дол.), Фонд Білла і Мелінди Гейтсів (35 млрд дол.), Ендавмент Гарварського університету (32,3 млрд дол.), Національний фонд підтримки демократії (National Endowment for Democracy) [12].

В Україні можна виділити наступні ендавмент-фонди [12]:

- Фонд розвитку Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені

Таблиця 2

Види ендавмент-фондів у зарубіжних університетах

Види ендавмент-фондів	Визначення ендавмент-фондів та їх призначення
Необмежений ендавмент-фонд	Фонд, який акумулює надходження, і який надає установі максимальну гнучкість використання доходів або основної суми, як вони вважають за потрібне, тобто не встановлюються обмеження.
Обмежений ендавмент-фонд	Фонд, який акумулює надходження, які установа неспроможна витратити, заощаджувати, інвестувати або розподіляти кошти на власний розсуд у майбутньому. Наприклад ці фонди можуть бути створені для фінансування стипендій, дослідницьких програм або капітальних витрат. Основна сума інвестується, і лише зарібок може бути використаний за призначенням.
Строковий ендавмент-фонд	Фонд, який створюється на певний період або з певною метою. Такі кошти також відомі як тимчасові ліміти. Вони створюються вкладником і існують протягом певного періоду часу або до настання певної події. Наприклад, вкладник може дозволити правильну фонду використовувати частину суми для фінансування певної нової програми (виплата грантів, стипендій тощо).
Квазі-ендавмент	Це такий фонд, основна сума коштів якого, як і дохід від неї, може бути витрачена у будь-який час на розсуд правління. Ці фонди технічно не є пожертвуваннями, але трактується аналогічно. Вони створюються, коли донор або установа виділяє кошти на конкретну мету, але законодавчих вимог щодо цього немає.

Джерело: сформовано на основі [3, с. 188–189]

Тараса Шевченка. Мета створення: закласти основи для забезпечення фінансової стабільності інституту, успіху його освітніх та дослідницьких програм і проєктів, розвитку інфраструктури та незалежності;

- Міжнародний Благодійний Фонд відродження Києво-Могилянської Академії (12,6 млн грн.). Мета — сприяння розбудові культурно-освітньої та матеріально-технічної бази університету та його подальшому розвитку як державного університету;
- Фонд при Українському католицькому університеті (1,5 млн дол.). Це сукупність фандрейзингових та інформаційних кампаній, спрямованих на залучення коштів на конкретно визначену мету;
- Фундація імені князів Острозьких (5,9 млн грн.). Основна місія цієї організації: «Надаємо допомогу тим, хто хоче вирішити проблеми і забезпечити потреби громадян, громад, інституцій».

Втім незважаючи на широке використання у зарубіжній практиці різними університетами світу, в Україні простежується поодинокий характер застосування цього механізму залучення ресурсів. На сьогоднішній день ендавмент-фонди в нашій країні як додаткове джерело фінансування ЗВО всерйоз розглядаються рідко (за винятком, наприклад, уже згаданого Українського католицького університету і ще деяких креативних у цьому аспекті ЗВО), або ж якщо менеджмент деяких університетів і використовує їх, то ця активність на початковому етапі, тому саме держава є основним суб'єктом фінансування закладів освіти надалі.

Досвід українських ЗВО у формуванні ендавмент-фондів ще недостатній, щоб говорити про суттєві зміни у структурі фінансування. Тому, щоб обрати ефективні моделі фінансування вищої

освіти, які б могли бути апробовані у вітчизняних реаліях, доцільно вивчати досвід іноземних ЗВО [5, с. 1]. Враховуючи міжнародну практику, можна стверджувати, що чим фінансово стабільніші університети, тим вони краще оснащені матеріально, а це означає, що у таких ЗВО є більше можливостей для дослідництва та використання сучасних технологій. Фінансово незалежніші заклади освіти, зазвичай, запрошують на роботу кращих викладачів, можуть запропонувати вищу стипендію, а студенти, яким необхідна фінансова допомога, можуть бути звільнені від плати за навчання [7; 9, с. 102]. У розвинених країнах ендавменти є потужним інструментом фінансування інноваційних освітніх програм та досліджень. Найвідомішими є цільові фонди Гарвардського, Йельського, Принстонського та Стенфордського університетів [10, с. 275]. У табл. 3 представлено топ-10 університетів світу з найбільшими ендавмент-фондами за версією Національної асоціації керівників коледжів та університетів (NACUBO).

З табл. 3 видно передові університети за розмір ендавмент-фонду протягом 2020–2022 років, а також простежуємо відповідну динаміку такого цільового фінансування. Найбільші ендавменти належать Гарвардському університету (50,9 млрд дол. США), Техаського (42,6 млрд дол. США) та Єльському університету (42,3 млрд дол. США). Ендавмент у 2022 році для усіх вище перелічених університетів дещо зменшився порівняно з 2021 роком. Середній прибуток для всіх ендавментів коледжів у 2022 році знизився на 8%, що значно менше загальної середньої рентабельності в 30,6% в 2021 році [11; 13]. Ендавмент є настільки невід'ємною частиною західних навчальних закладів, що розмір цільового фонду іноді є показником заможності

Таблиця 3

Топ-10 університетів у світі за розміром ендавмент-фондів протягом 2020–2022 рр.

Назва установи	Розмір ендавмент-фонду, млрд дол. США		
	2020	2021	2022
Гарвардський університет (Harvard University)	40,6	51,9	50,9
Система університету Техасу (University of Texas System)	32,0	42,9	42,6
Єльський університет (Yale University)	31,2	42,2	42,3
Стенфордський університет (Stanford University)	28,8	37,8	40,1
Прінстонський університет (Princeton University)	26,6	37,6	35,5
Массачусетський технологічний інститут (Massachusetts Institute of Technology)	18,5	27,5	24,7
Університет Пенсильванії (University of Pennsylvania)	14,9	20,5	20,7
Техаський університет A&M (Texas A&M University System)	13,6	18,0	18,2
Мічиганський університет (University of Michigan)	12,9	17,0	17,3
Університет Нотр-Дам (University of Notre Dame)	12,0	18,1	20,8

Джерело: сформовано на основі [11; 13]

навчального закладу. Ендавмент дозволяє університетам покривати операційні витрати з інших джерел, окрім плати за навчання, і забезпечує стабільне джерело коштів. Зокрема, навчальні заклади з давніми традиціями, такі як університети Ліги Плюща в США, досягли успіху у створенні надзвичайно потужних ендавментів, завдяки постійним пожертвам від заможних випускників та ефективному управлінню коштами [15]. Якщо проводити паралелі із українськими реаліями, то у донорів часто викликає побоювання механізм використання коштів, які вони потенційно можуть пожертвувати. Довіру у цьому контексті, з огляду на наявність і обсяги фондів, викликають небагато університетів. При цьому приклад Українського

католицького університету можливо сьогодні є одним із еталонних у вітчизняних реаліях, хоча потрібно враховувати і специфіку цього закладу. Однак його досвід у створенні ендавментів безумовно доцільно було би вивчити іншим ЗВО України.

Маючи достатній дохід, провідні університети світу інвестують значні кошти в наукові дослідження і розробки. Згідно з останніми даними, які подано на рис. 1, академічні установи витратили 89,9 млрд дол. США на дослідження та розробки в галузі математики, науки, техніки та інших основних галузей протягом 2021 року, що на 3,4 млрд дол. США більше, ніж у 2020 році.

Так у 2021 році університет Джона Гопкінса витратив понад 3,1 млрд дол. США на дослідження

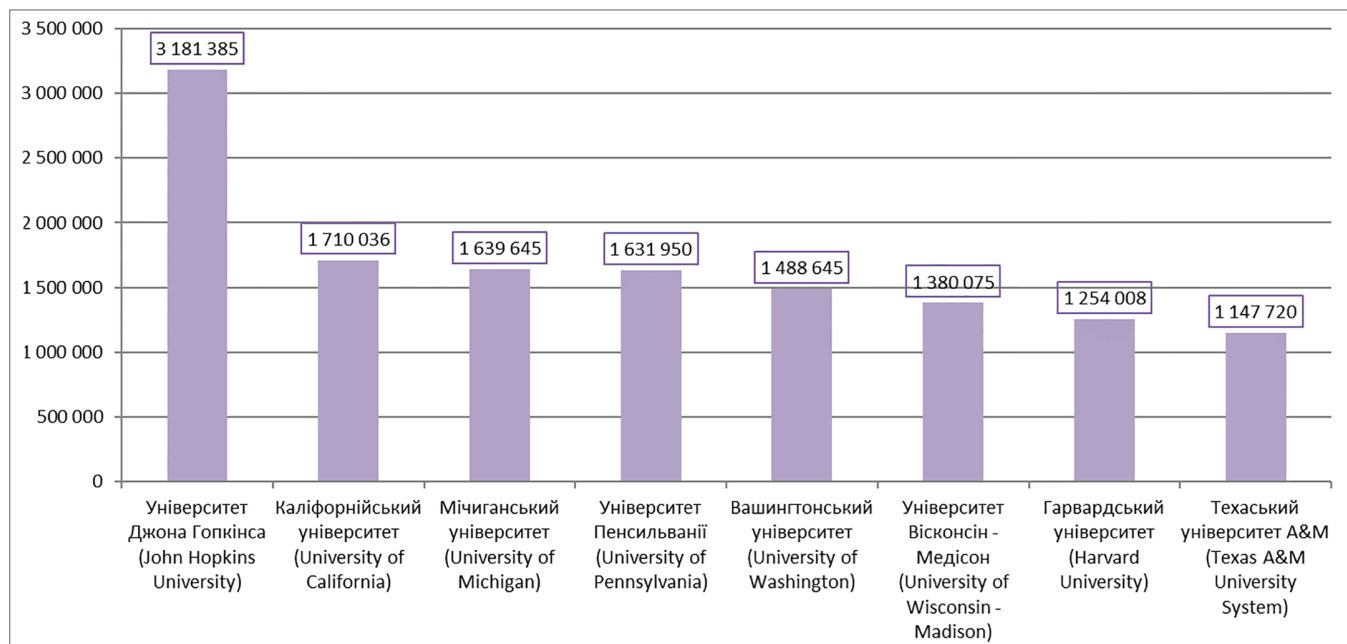


Рис. 1. Університети з найбільшими витратами на наукові дослідження та розробки у 2021 році, тис дол. США

Джерело: систематизовано, узагальнено та згруповано за даними [14]

та розробки, що є найвищим показником з усіх університетів США. Друге місце в рейтингу з великим відривом посідає Каліфорнійський університет з 1,71 млрд дол., за ним іде Мічиганський університет з 1,63 млрд дол. США. У свою чергу того ж року Гарвардський університет витратив понад 1,25 млрд дол. США на дослідження та розробки (рис. 1).

Зважаючи на зазначене вище, українські університети мають можливість розробити ефективну модель фінансування, уже запозичивши позитивний досвід фінансування за кордоном. Однак система вищої освіти України наразі потребує реформування, що задекларовано як пріоритет новим очільником МОН України навесні 2023 р. У значній мірі це пов'язано із відсутністю чіткого інституційно-правового механізму регулювання, оскільки міжнародна освітня конкуренція посилюється, а вимоги до якості освітніх послуг постійно зростають, при цьому значна частина ЗВО не в змозі цю якість забезпечити. Відтак, проблеми, що накопичувались упродовж десятиліть, зокрема фінансові, все ж доведеться вирішувати, причому у складних умовах воєнного стану, а згодом — у процесі післявоєнного відновлення країни.

Водночас фахівцями справедливо висловлюється думка, що основною проблемою вітчизняних ЗВО є їх неприбутковий характер, адже доходи від науково-дослідних розробок та інших досліджень, а також плата за навчання студентів повинні компенсувати закладам освіти їх операційні та фінансові витрати [6, с. 203]. Тому перспектива залучення в університети додаткових джерел коштів через створення фонду цільового капіталу (ендавменту) може покращити фінансову ситуацію, в якій знаходяться заклади освіти, зокрема державні, а для деяких невеликих ЗВО може розглядатись як один із механізмів збереження самостійності, враховуючи очікування у 2023 р. щодо скорочення кількості університетів.

При цьому погоджуємось із тим, що роль ендавмент-фондів у фінансуванні закладів освіти є комплексною. Це, зокрема:

- підвищення ринкової конкурентоспроможності університетів на ринку шляхом підвищення якості освітніх послуг;
- фінансова стабільність. Полягає в забезпеченні стабільного та передбачуваного джерела доходу для підтримки діяльності ЗВО в довгостроковій перспективі. Ендавмент може допомогти захистити установи від економічних коливань чи інших фінансових невизначеностей;
- стимулювання студентів за допомогою стипендій та фінансової допомоги. Інвестори створюють спеціальні фонди для підтримки студентів, а залучені кошти можуть допомогти зробити освіту більш доступною для осіб, які не мають фінансових можливостей для здобуття вищої освіти;
- підтримка викладачів. Пожертвування можна використовувати для підтримки викладачів шляхом фінансування досліджень, підвищення заробітної плати та виплата премій;
- розвиток інноваційної та науково-дослідницької діяльності. Фінансування можна використовувати для підтримки академічних програм, дослідницьких ініціатив та інших інституційних пріоритетів. Це може сприяти просуванню інновацій, а також генерації знань у різних галузях [9, с. 101; 2, с. 28].

Діяльність університетських ендавмент-фондів, як підтверджує іноземний досвід, перебуває під пильною увагою інвесторів, тому повна прозорість фінансової діяльності необхідна для забезпечення довіри. Оскільки ендавмент-фонди є потужним інструментом для акумулювання коштів з метою забезпечення довгострокової фінансової підтримки проектів та ініціатив, то важливою є не лише довіра конкретного інвестора, але й в цілому суспільна довіра до такого способу формування альтернативних джерел коштів університетами в Україні, яка ще не сформувалась.

Зважаючи на вагомий досвід створення цільових фондів у зарубіжній практиці можна виділити декілька рекомендацій щодо вдосконалення практики використання ендавмент-фондів в Україні:

- створення відповідного законодавства щодо регулювання і підтримки додаткового фінансування ЗВО через ендавмент-фонди. Також внесення змін вже до існуючих законів щодо надання державних пільг для забезпечення довгострокового використання цільового капіталу;
- чітка стратегія. Насамперед потрібно сформулювати чітку стратегію для ендавмент-фонду, враховуючи основні потреби і пріоритети ЗВО. Визначити напрями, які потребують фінансування, такі як стипендіальні програми, дослідницькі проекти, розвиток інфраструктури тощо;
- привабливість для інвесторів. Розробити привабливу пропозицію для потенційних донорів, що включає чітку комунікацію щодо мети і цілей фонду, можливості впливу на освітні ініціативи та звітність про результати;
- розвиток стипендіальних програм. Можна розглянути можливість розширення стипендіальних програм, які фінансуються з ендавмент-фонду. Встановити чіткі критерії відбору та процедури надання стипендій, щоб підтримувати успішних студентів;
- посилення зв'язків зі суспільством. Розбудовувати тісні зв'язки зі спільнотою ЗВО, включаючи студентів, викладачів, адміністрацію та випускників. Можливість залучення їх до процесу прийняття рішень щодо використання коштів фонду та формулювання пріоритетів;
- розширення переліку об'єктів, у які можуть бути вкладені грошові кошти, та недопущення їх обмеження. Це можуть бути інвестиції в цінні папери,

нерухомість, бізнес-проекти або інші потенційно прибуткові активи;

- прозорість та звітність. Забезпечити прозорість управління та використання коштів ендавмент-фонду. Регулярно надавати звіти про фінансову діяльність, реалізовані проекти та досягнення, що дасть змогу сформувати довіру серед інвесторів і суспільства;
- управління ризиками. Розроблення стратегії управління ризиками для ендавмент-фонду, оцінювання ризиків, пов'язаних з інвестиціями та фінансовою стійкістю, впровадження механізмів їх мінімізації [9, с. 104].

При цьому, на наш погляд, доцільно виділити як окремий стратегічно важливий напрям використання коштів ендавментів фінансування стартапів і розвитку стартап-культури в університетах. Йдеться про формування такої культури не лише серед студентів, але й потенційно серед наукових і науково-педагогічних працівників, які часто супроводжують роботу молоді над різними проектами та ініціативами. Скажімо за рахунок коштів ендавмент-фондів могли би фінансуватись регулярні конкурси студентських стартапів тощо. Водночас залучення інвесторів на пітчі стартапів, як менторів тощо, а також для проведення різних воркшопів для студентської молоді за рахунок ланцюгової реакції стимулювало би пошук нових донорів для розширення ендавмент-фондів. На наш погляд, саме стимулювання інноваційних рішень і нових ідей серед розробників, талановитих студентів, креативних викладачів і науковців буде основою формування самобутньої стартап-екосистеми на базі саме ЗВО і фінансування інвесторів, що сприятиме відновлення України після війни.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Створення ендавментів є рушійною силою для успішного інноваційного розвитку ЗВО, але водночас ставить перед ними новий масштабний виклик. Формування ендавменту дозволяє акумулювати кошти для подальшого фінансування діяльності, інвестувати у науково-дослідну інфраструктуру і використовувати їх для впровадження інноваційних рішень та ідей. Втім у вітчизняних умовах це потребуватиме належної апробації і підвищення рівня довіри потенційних донорів.

Успішний іноземний досвід дає підстави вважати, що саме ефективна система вищої освіти з позитивним ставленням випускників до своїх навчальних закладів, а також довіра інвесторів є запорукою успіху. Водночас залучення донорської допомоги провідними навчальними закладами світу реально дозволяє їм досягати достатнього рівня фінансової стабільності, що унезалежнює їх від економічних трендів та державних дотацій. Своєю чергою успішний досвід поодиноких українських ЗВО, незважаючи на недосконалість законодавства, теж підтвердив, що розповсюдження культури ендавментів може сприяти вирішенню фінансових проблем університетів.

Беззаперечно успішний розвиток інституту ендавменту значно залежить від різних чинників, що з-поміж яких рівень життя населення, рівень довіри до програм, які фінансуються, загальна орієнтація суспільства на благодійність, соціальна відповідальність бізнесу, стартап-культура тощо. Відтак, якісні трансформації системи фінансування ЗВО України будуть комплексними лише за умови стимулювання використання ендавмент-фондів як одного із альтернативних джерел фінансування для вітчизняних університетів, що дасть змогу забезпечити стабільність та довгострокову фінансову підтримку, розвивати інфраструктуру, підтримувати дослідницьку діяльність, надавати стипендії, а також реалізовувати соціальні програми. Водночас це додаткове джерело фінансування дасть змогу українським ЗВО підвищувати якість освітніх послуг та розширювати наукові дослідження. Врешті залучення ендавмент-фондів концептуально відповідає задекларованим та уже схваленим пріоритетам державної політики у сфері освіти і науки, оскільки зменшуватиме залежність закладів освіти від державного фінансування, сприяючи економії коштів, та гарантуватиме ширшу автономію, розуміння перспектив чого потребує подальших наукових пошуків у цьому напрямі. Тому післявоєнне відновлення України безумовно потребуватиме ефективної роботи вітчизняних ЗВО, їх стабільності та конкурентоспроможності на глобальному ринку, що неможливо без фінансової самодостатності.

Література

1. Горин В. П. До питання про перспективи розвитку ендавмент-фондів в Україні. Збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми економіки, фінансів, обліку та права в умовах сучасних викликів». Полтава : ЦФЕНД, 2021. С. 28–29.
2. Константюк Н., Винник Т. Державні фінанси та розвиток вищої освіти в Україні. Галицький економічний вісник. 2019. Вип. № 4. С. 22–32.
3. Манчул М. Д. Ендавмент-фонд: поняття та перспективи розвитку в Україні. Юридичний вісник. 2022. № 3. С. 188–194.

4. Скільки отримає наука у 2022 році? Розбираємо основні видатки з держбюджету. Наука та метрика. 2022. URL: <https://nim.media/articles/skilki-otrimaye-nauka-u-2022-rotsi-rozbirayemo-osnovni-vidatki-z-derzhbyudzhetu> (дата звернення: 15.05.2023).
5. Покідіна В., Рябков К. Ендавмент у вищій освіті: світова практика і українське сьогодення. «Популярна економіка: ціна держави». 2015. Вип. 34. С. 1–18. URL: http://old.cost.ua/files/endowment_report_2015-11-20-final.pdf (дата звернення: 20.05.2023).
6. Помінова І.І., Сокол Н.А. Альтернативні джерела фінансування системи вищої освіти». Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг. 2017. № 1(25). С. 196–206. URL: https://repo.btu.kharkov.ua/bitstream/123456789/722/1/esprstp_2017_1_21.pdf (дата звернення: 20.05.2023).
7. Прибоїв О.А. Основні детермінанти розвитку ефективної американської й європейської системи освіти та пошук дієвих моделей фінансування вітчизняних навчальних закладів. Економіка та суспільство. 2022. Вип. 41. С. 1–10. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1583/1523> (дата звернення: 15.05.2023).
8. Тимошенко О.В., Буцько О.Ю. Ендавмент як джерело фінансового забезпечення вищого навчального закладу. Ефективна економіка. 2017. Вип. 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5965> (дата звернення: 18.05.2023).
9. Ткачук О.В. Ендавмент як форма фінансування вищої освіти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. № 21, частина 2. С. 101–105. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/21_2_2018ua/23.pdf (дата звернення: 14.05.2023).
10. Фокша Л.В., Амбражей О.А. Правовий зміст та регулювання ендавмент-фондів у вищій освіті». Молодий вчений. 2020. № 6(82). С. 274–277. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/977/935> (дата звернення: 17.05.2023).
11. US Colleges and Universities with the Biggest Endowments. Aine Givens and AdmissionSight. 2021. URL: <https://admissionsight.com/us-colleges-and-universities-biggest-endowments/> (дата звернення: 18.05.2023).
12. Ендавмент фонд — юридичні та практичні основи заснування. Mikhailenko Crowe. 2023. URL: <https://www.mikhailenko.com.ua/18-04-2023/endavment-fond-yurydychni-ta-praktychni-osnovy-zasnuvannya/> (дата звернення: 19.05.2023).
13. Moody J. College endowment returns fall after soaring high. Inside Higher Ed. 2023. URL: <https://www.insidehighered.com/news/2023/02/17/college-endowments-dropped-fiscal-year-2022> (дата звернення: 16.05.2023).
14. Rankings by total R&D expenditures. Higher Education R&D Survey. National Center for Science and Engineering Statistics. 2021. URL: <https://ncesdata.nsf.gov/profiles/site?method=rankingBySource&ds=herd> (дата звернення: 21.05.2023).
15. Smith T. Understanding Endowments: Types and Policies That Govern Them. Investopedia. 2022. URL: <https://www.investopedia.com/terms/e/endowment.asp> (дата звернення: 19.05.2023).
16. Zatonatskiy D., Farion D. Problems of financing and ensuring the financial sustainability of higher education institutions in Ukraine during the war period. Соціально-економічні відносини в цифровому суспільстві. 2023. № 1(43). С. 90–101.

References

1. Horin V.P. (2021). «On the issue of prospects for the development of endowment funds in Ukraine». A collection of abstracts of reports of the International scientific and practical conference «Actual problems of economy, finance, accounting and law in the conditions of modern challenges». Poltava: TSFEND. Pp. 28–29.
2. Konstantyuk N., Vynnyk T. (2019). «State finances and development of higher education in Ukraine», Galician Economic Bulletin, vol. 4 (39), pp. 22–32.
3. Manchul M.D. (2022). «Endowment fund: concept and development prospects in Ukraine», Legal Bulletin, vol. 3, pp. 188–194.
4. Science and Metrics (2022). «How Much Will Science Get in 2022? We analyze the main expenses from the state budget», available at: <https://nim.media/articles/skilki-otrimaye-nauka-u-2022-rotsi-rozbirayemo-osnovni-vidatki-z-derzhbyudzhetu> (Accessed 15 May 2023).
5. Pokidina V., Ryabkov K. (2015). «Endowment in higher education: world practice and Ukrainian present», Project «Popular Economy: The Price of the State», vol. 34, pp. 1–18, available at: http://old.cost.ua/files/endowment_report_2015-11-20-final.pdf (Accessed 20 May 2023).
6. Pominova I.I., Sokol N.A. (2017). «Alternative sources of financing the higher education system», Economic strategy and prospects for the development of trade and services, vol. 1 (25), pp. 196–206, available at: https://repo.btu.kharkov.ua/bitstream/123456789/722/1/esprstp_2017_1_21.pdf (Accessed 20 May 2023).
7. Priboyev O.A. (2022). «The main determinants of the development of an effective American and European education system and the search for effective models of financing domestic educational institutions», Economy and society, vol. 41, pp. 1–10, available at: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1583/1523> (Accessed 15 May 2023).

8. Tymoshenko O. V., Butsko O. Yu. (2017). «Endowment as a source of financial support of a higher educational institution», *Efficient economy*, vol. 12, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5965> (Accessed 18 May 2023).

9. Tkachuk O. V. (2018). «Endowment as a form of financing higher education», *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University*, vol. 21, pp. 101–105, available at: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/21_2_2018ua/23.pdf (Accessed 14 May 2023).

10. Foksha L. V., Ambrazhey O. A. (2020). «Legal content and regulation of endowment funds in higher education», *A young scientist*, vol. 6 (82), pp. 274–277, available at: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/977/935> (Accessed 17 May 2023).

11. Aine Givens and AdmissionSight. (2021). «US Colleges and Universities with the Biggest Endowments», available at: <https://admissionsight.com/us-colleges-and-universities-biggest-endowments/> (Accessed 17 May 2023).

12. Crowe Mikhailenko (2023). «Endowment fund — legal and practical foundations of establishment», available at: <https://www.mikhailenko.com.ua/18-04-2023/endavment-fond-yurydychni-ta-praktychni-osnovy-zasnuvannya/> (Accessed 19 May 2023).

13. Moody J. (2023). «College endowment returns fall after soaring high», *Inside Higher Ed*, available at: <https://www.insidehighered.com/news/2023/02/17/college-endowments-dropped-fiscal-year-2022> (Accessed 16 May 2023).

14. National Center for Science and Engineering Statistics (2021). «Rankings by total R&D expenditures. Higher Education R&D Survey», available at: <https://ncesdata.nsf.gov/profiles/site?method=rankingBySource&ds=herd> (Accessed 21 May 2023).

15. Smith T. (2022). «Understanding Endowments: Types and Policies That Govern Them», *Investopedia*, available at: <https://www.investopedia.com/terms/e/endowment.asp> (Accessed 19 May 2023).

16. Zatonatskiy D., Farion D. (2023). «Problems of financing and ensuring the financial sustainability of higher education institutions in Ukraine during the war period», *Socio-economic relations in the digital society*, vol. 1 (43), pp. 90–101.

Стаття надійшла до редакції 31.07.2023

УДК 631.157.332

Наумчук Віктор Володимирович

аспірант

Поліського національного університету

Naumchuk Viktor

Postgraduate of the

Polissia National University

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9043

ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

INSTRUMENTS OF STATE LAND MANAGEMENT

Анотація. Вступ. Сучасний контекст акцентує увагу на важливості вдосконалення державного управління земельними ресурсами. Це обумовлено необхідністю переходу аграрного сектора до інтенсивних методів господарювання, які зумовлені використанням хімізації та земельних меліоративних робіт. Проте, такі підходи, орієнтовані переважно на економічні результати, можуть призвести до екологічних дисбалансів, включаючи ґрунтову деградацію.

Ситуація накладає сумніви на техногенну концепцію розвитку аграрного сектора, що викликає актуальність завдань державного регулювання земельних ресурсів. Проблематичні моменти в державному регулюванні земельних відносин та відсутність цілеспрямованого підходу до його реформування посилюють природно-ресурсні та соціально-економічні протиріччя.

На даний момент, реформа земельних відносин, включаючи розробку та впровадження раціональної системи землекористування та охорони земель, стає вкрай важливою. В контексті децентралізації необхідно створювати оптимальні умови для розвитку земельних відносин, причому роль держави в цьому процесі повинна зростати.

Важливим аспектом є розробка та впровадження сучасних методів управління земельними ресурсами, які враховують наукові принципи та місцевий контекст. Вони передбачають використання передових технологій для моніторингу стану земель, планування їх використання, оцінки потенційного впливу на навколишнє середовище та контролю за дотриманням земельного законодавства.

Мета. Метою даного дослідження є детальний аналіз та розкриття концептуальних підходів до механізмів державного управління земельними ресурсами, з акцентом на їх ефективність, екологічну безпеку та відповідність сучасним викликам. Дослідження спрямоване на визначення оптимальних стратегій та інструментів, які можуть сприяти балансуванню між економічними цілями та збереженням природних ресурсів, сприяючи сталому розвитку.

Матеріали і методи. Матеріали: Нормативно-правові акти: Закони, постанови, накази, та інші нормативні документи, які регулюють використання та управління земельними ресурсами на державному рівні; Наукова література: Публікації у наукових журналах, монографії, дисертації та інші наукові роботи, що вивчають питання управління земельними ресурсами; Статистичні дані: Дані Державної служби статистики України, доповіді Міжнародного валютного фонду, Світового банку, ООН, та інших міжнародних організацій.

Методи: Нормативний аналіз: Аналіз правових актів, що регулюють використання та управління земельними ресурсами; Системний аналіз: Вивчення проблеми управління земельними ресурсами як комплексної системи, з урахуванням взаємозв'язків та взаємозалежностей її складових; Компаративний аналіз: Порівняння практик управління земельними ресурсами в різних країнах, з метою виявлення найбільш ефективних підходів та інструментів; Статистичний аналіз: Обробка та інтерпретація статистичних даних щодо використання та управління земельними ресурсами. Результати дослідження будуть використані для розробки рекомендацій щодо вдосконалення інструментів державного управління земельними ресурсами в Україні.

Результати. Доведено, що у сучасних умовах, з урахуванням інтенсивних методів господарювання, хімізації та земельних меліоративних робіт, ефективне державне управління земельними ресурсами набуває все більшої ваги. Однак, переважно економічно орієнтований підхід може мати негативні наслідки для довкілля. Дане дослідження підкреслює необхідність збалансованого підходу, який враховує економічну доцільність і екологічну безпеку.

Обґрунтовано, що на сьогоднішній день існують суперечності у державному регулюванні використання земельних ресурсів та відсутність системного підходу до реформування цієї сфери, що обмежує можливості сталого розвитку.

У цьому контексті, підсилення ролі держави в контексті децентралізації та створення оптимальних умов для розвитку земельних відносин на основі гармонійного соціально-економічного регулювання є важливими напрямками реформування земельних відносин.

Ефективне управління земельними ресурсами має стратегічне значення, і для досягнення оптимальних результатів потрібна модель, яка балансує між економічною ефективністю та екологічною безпекою. Розробка та впровадження сучасних методів управління земельними ресурсами, заснованих на наукових принципах і використанні передових технологій для моніторингу стану земель, планування їх використання та оцінки потенційного впливу на навколишнє середовище, є доцільними.

Завершення земельної реформи в Україні та запровадження ринку сільськогосподарських земель підкреслюють потребу в адекватних та ефективних інструментах державного управління земельними ресурсами. Важливими чинниками успішного управління є строге і консистентне законодавство, добре спланована державна політика, ефективний контроль та нагляд, а також використання економічних інструментів, які сприяють сталому та раціональному використанню земельних ресурсів.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на державному регулюванні ринкового обігу сільськогосподарських земель.

Ключові слова: земельні ресурси, інструменти управління, державний контроль, адміністративно-територіальна реформа, екологізація виробництва, ефективність.

Summary. Introduction. The modern context emphasizes the importance of improving the state management of land resources. This is driven by the necessity to shift the agricultural sector towards intensive farming methods, which involve the use of chemicals and land reclamation works. However, such approaches, primarily focused on economic outcomes, may lead to ecological imbalances, including soil degradation.

This situation raises doubts about the technogenic concept of agricultural sector development, highlighting the relevance of state regulation of land resources. Problematic aspects in state regulation of land relations and the lack of a targeted approach to its reform intensify natural-resource and socio-economic contradictions.

Currently, the reform of land relations, including the development and implementation of a rational system of land use and protection, becomes extremely crucial. In the context of decentralization, it is necessary to create optimal conditions for the development of land relations, with an increasing role of the state in this process.

An important aspect is the development and implementation of modern methods of land resource management, which consider scientific principles and the local context. These methods entail the use of advanced technologies for monitoring land conditions, planning their use, assessing potential environmental impacts, and enforcing land legislation compliance.

Objective: The aim of this research is to conduct a detailed analysis and exploration of conceptual approaches to mechanisms of state management of land resources, with a focus on their effectiveness, environmental safety, and relevance to contemporary challenges. The study aims to identify optimal strategies and tools that can balance economic goals and the preservation of natural resources, thereby promoting sustainable development.

Materials and Methods. Materials: Regulatory Acts: Laws, resolutions, orders, and other regulatory documents governing the use and management of land resources at the state level; Scientific Literature: Publications in scientific journals, monographs, dissertations, and other scientific works that explore issues related to land resource management; Statistical Data: Data from the State Statistics Service of Ukraine, reports from the International Monetary Fund, World Bank, United Nations, and other international organizations.

Methods: Normative Analysis: Analysis of legal acts regulating the use and management of land resources; Systemic Analysis: Studying the issue of land resource management as a complex system, considering the interrelationships and interdependencies of its components; Comparative Analysis: Comparing land resource management practices in different countries to identify the most effective approaches and tools; Statistical Analysis: Processing and interpretation of statistical data on the use and management of land resources. The research results will be used to develop recommendations for improving the instruments of state management of land resources in Ukraine.

Results: It has been proven that in modern conditions, considering intensive farming methods, chemical usage, and land reclamation works, effective state management of land resources becomes increasingly important. However, a predominantly economically oriented approach may have negative consequences for the environment. This study underscores the necessity for a balanced approach that considers both economic viability and environmental safety.

It is argued that at the present time, there are contradictions in the state regulation of land resource use and a lack of a systemic approach to reforming this sphere, which limits the possibilities of sustainable development. In this context, strengthening the role of the state in the context of decentralization and creating optimal conditions for the development of land relations based on harmonious socio-economic regulation are important directions for land reform.

Effective land resource management is of strategic importance, and achieving optimal results requires a model that balances economic efficiency and environmental safety. The development and implementation of modern methods of land resource management, based on scientific principles and the use of advanced technologies for monitoring land conditions, planning their use, and assessing potential environmental impacts, are appropriate.

The completion of land reform in Ukraine and the introduction of the agricultural land market underscore the need for adequate and effective instruments of state land resource management. Key factors for successful management include strict and consistent legislation, well-planned state policies, effective control and supervision, as well as the use of economic instruments that promote sustainable and rational land resource use.

Prospects: In further scientific research, it is proposed to focus on the state regulation of the agricultural land market.

Key words: land resources, management tools, state control, administrative-territorial reform, eco-friendly production, efficiency.

Постановка проблеми. У сучасному контексті проблематика пошуку ефективних механізмів державного управління земельними ресурсами набуває особливої актуальності. Сучасний стан економіки аграрного сектора об'єктивно вимагає переходу до інтенсивних методів господарювання, які передбачають широке застосування хімізації та проведення земельних меліоративних робіт. Однак, варто врахувати, що даний підхід часто застосовується однобічно, з орієнтацією виключно на економічні результати [2–4]. Це, в свою чергу, призводить до негативного впливу на навколишнє середовище та спричиняє антропогенні руйнівні наслідки, включаючи деградацію ґрунту, зниження його родючості і, як наслідок, до погіршення якості продукції і стану навколишнього середовища.

Виниклі суперечності між економічною доцільністю та екологічною безпекою ставлять під питання техногенну концепцію розвитку аграрного сектора економіки. У цих обставинах актуальним стає завдання державного регулювання використання земельних ресурсів, спрямованого на забезпечення належних суспільно-економічних, політичних та екологічних умов життя населення. Недоліки у державному регулюванні земельних відносин та відсутність цілеспрямованого підходу до його реформування загострили природно-ресурсні та соціально-економічні протиріччя, що, у свою чергу, обмежують можливості сталого розвитку як держави в цілому, так і окремих регіонів [5–7].

Сьогодні, більш ніж коли-небудь, важливою є реформа земельних відносин, розробка та впровадження раціональної системи землекористування та охорони земель. У контексті децентралізації ці заходи мають бути спрямовані на підвищення ролі держави, створення оптимальних умов для розвитку земельних відносин на принципах гармонійного соціально-економічного регулювання та делегування частини повноважень місцевим органам самоврядування [11; 17].

Оскільки земельні ресурси є важливою складовою економічного розвитку держави, ефективне їх управління має стратегічне значення. За умов розширення аграрного сектора і підвищення його продуктивності потребується оптимальна модель управління земельними ресурсами, яка балансуватиме між економічною ефективністю та екологічною безпекою.

Один з можливих шляхів досягнення цієї цілі — це розробка та впровадження сучасних

методів управління земельними ресурсами, які ґрунтуються на наукових принципах і враховують специфіку місцевого контексту. Це включає в себе використання передових технологій для моніторингу стану земель, планування їх використання, оцінки потенційного впливу на навколишнє середовище, а також застосування ефективних механізмів контролю за дотриманням земельного законодавства.

Поряд з цим, необхідно провести глибоку реформу законодавчого базису в сфері земельних відносин, щоб створити сприятливі умови для розвитку аграрного сектора економіки, забезпечити захист прав власників земель і сприяти сталому розвитку регіонів. Важливою складовою такого підходу має стати посилення ролі місцевого самоврядування в управлінні земельними ресурсами. У контексті децентралізації це дозволить більш гнучко і оперативно реагувати на місцеві особливості та потреби, а також включити громадян в процес прийняття рішень щодо використання земельних ресурсів.

Отже, перехід до нової моделі управління земельними ресурсами, яка базується на балансі економічних та екологічних інтересів, може стати важливим кроком на шляху до сталого розвитку держави. Такий підхід сприятиме підвищенню продуктивності аграрного сектора, захисту навколишнього середовища, а також покращенню соціально-економічних умов життя населення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження з питання управління земельними ресурсами були проведені численними науковцями та фахівцями з різних галузей [3–11]. Одним з провідних дослідників в цій області є А. М. Третяк, який присвятив багато часу вивченню теоретичних та методологічних аспектів формування та функціонування земельного капіталу. У його монографії «Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування» він розкриває різні аспекти земельного капіталу і його ролі у суспільному розвитку [2–7].

Крім Третяка, у дослідженнях з управління земельними ресурсами брали участь такі вчені як Третяк В. М., Прядка Т. М., Скляр Ю. С., Капінос Н. О., які зосереджувалися на територіально-просторовому плануванні використання земель в Україні та його впливу на безпеку життєдіяльності людей. Їх дослідження були опубліковані в журналі «Агросвіт». Також серед дослідників

варто відзначити Пендзєя Л.П., який досліджував питання планування землекористування сільських територій в умовах обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Результати його досліджень були представлені у авторефераті дисертації.

Грещук Г.І. зосереджувався на еколого-економічних засадах землевпорядного забезпечення сталого використання земель сільськогосподарського призначення. Він представив свої дослідження у дисертації доктора економічних наук. Інші дослідники, такі як Данкевич Є.М., Данкевич В.Є., Григорецька І.І., Ізбаш К.С., Домброван Н.В., Пашков І.А., Курильців Р.М., Лахоцька Е.Я., Шкурпат О.Г., Князькова Т.О., Ібатуллін Ш.І., Степенко Щ.В., Сакаль О.В., Куйбіда В.С., Негода А.В., Толкованов В.В., також зробили свій внесок у дослідження управління земельними ресурсами [4–8]. Вони провели дослідження з різних аспектів, включаючи правове регулювання цільового використання земель, вплив землі на соціальний розвиток, просторове планування землекористування, досвід країн Європейського Союзу у державному управлінні земельними відносинами та інші аспекти.

Таким чином, дослідження з управління земельними ресурсами проводилися різними дослідниками з різних наукових галузей, що сприяло більш глибокому розумінню цієї проблематики та розробці ефективних підходів до управління земельними ресурсами.

Мета. Метою даного дослідження є детальний аналіз та розкриття концептуальних підходів до механізмів державного управління земельними ресурсами, з акцентом на їх ефективність, екологічну безпеку та відповідність сучасним викликам. Дослідження спрямоване на визначення оптимальних стратегій та інструментів, які можуть сприяти балансуванню між економічними цілями та збереженням природних ресурсів, сприяючи сталому розвитку.

Матеріали і методи. Матеріали: Нормативно-правові акти: Закони, постанови, накази, та інші нормативні документи, які регулюють використання та управління земельними ресурсами на державному рівні; Наукова література: Публікації у наукових журналах, монографії, дисертації та інші наукові роботи, що вивчають питання управління земельними ресурсами; Статистичні дані: Дані Державної служби статистики України, доповіді Міжнародного валютного фонду, Світового банку, ООН, та інших міжнародних організацій.

Методи: Нормативний аналіз: Аналіз правових актів, що регулюють використання та управління земельними ресурсами; Системний аналіз: Вивчення проблеми управління земельними ресурсами як комплексної системи, з урахуванням взаємозв'язків та взаємозалежностей її складових; Компаративний аналіз: Порівняння практик управління

земельними ресурсами в різних країнах, з метою виявлення найбільш ефективних підходів та інструментів; Статистичний аналіз: Обробка та інтерпретація статистичних даних щодо використання та управління земельними ресурсами. Результати дослідження будуть використані для розробки рекомендацій щодо вдосконалення інструментів державного управління земельними ресурсами в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління володінням і користуванням земельними ресурсами вважається ключовим елементом визначення прав та обов'язків щодо використання і контролю земельних та інших природних ресурсів. Неефективне регулювання цих питань часто призводить до проблем, які впливають на соціальну стабільність, стає використання землі, інвестиції та економічне зростання.

З метою вирішення цих проблем, Комітетом з всесвітньої продовольчої безпеки були розроблені добровільні керівні принципи відповідального регулювання володіння та користування земельними, рибними та лісовими ресурсами, зокрема з урахуванням національної продовольчої безпеки. Ці принципи спрямовані на поліпшення управління, вдосконалення політичних, правових і організаційних механізмів, підвищення прозорості та зміцнення потенціалу всіх зацікавлених сторін [12–14; 21].

Особлива увага приділяється регулюванню земельних відносин, включаючи облік прав володіння та користування, оцінку, оподаткування, регульоване територіальне планування та вирішення спорів. Україна стикається з питаннями обліку прав володіння та користування, а також регулювання територіального планування, які ще не отримали належного вирішення.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», ключові задачі державного контролю в області використання та охорони земель можна узагальнити у такі основні напрямки:

1. *Забезпечення дотримання земельного законодавства.* Держава має впевнитися, що всі зацікавлені сторони, включаючи органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, належним чином дотримуються земельного законодавства України. Це передбачає виконання правил та нормативів, зазначених у законодавчих актах, щодо використання, обробки та охорони земельних ділянок.

2. *Забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель.* Відповідно до цієї політики, держава має забезпечити раціональне використання земельних ресурсів, що передбачає їх використання таким чином, щоб мінімізувати втрати та забезпечити сталу продуктивність земель.

3. *Запобігання порушень законодавства в області використання та охорони земель.* Важливою частиною державного контролю є своєчасне виявлення та усунення порушень земельного законодавства. Це може включати незаконне зайняття землі, невиконання обов'язків щодо її обробки та охорони, а також забруднення та руйнування земельних ділянок.

4. *Забезпечення дотримання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів в області охорони та використання земель.* Власники та користувачі земельних ділянок мають дотримуватися встановлених стандартів і нормативів, що регулюють охорону та використання земель. Це означає вжиття необхідних заходів для запобігання забрудненню земель, зниження родючості ґрунтів, погіршення стану рослинного та тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Регулювання земельних відносин вимагає комплексного підходу, оскільки це пов'язано з широким спектром питань, таких як форми власності та господарювання, ринок землі, рента, податок на землю, управління земельними ресурсами та інші. Важливо побудувати відносини власності на землю та інші природні ресурси на соціально-економічних та екологічних принципах з урахуванням парадигми сталого розвитку.

Власність на землю розглядається як сукупність економічних, екологічних, політичних, правових, соціальних, сільськогосподарських, містобудівних та інших відносин. Власність на землю визначається в контексті присвоєння земельних благ, що відбувається відповідно до інтересів різних суб'єктів. Забезпечення сталого розвитку передбачає вирішення цих питань на основі соціально-економічних та екологічних принципів.

Отже, регулювання володіння та користування земельними ресурсами є складною проблемою, яка потребує комплексного підходу та врахування інтересів різних суб'єктів. Ефективне регулювання земельних відносин має велике значення для досягнення сталого розвитку, забезпечення соціальної стабільності та економічного зростання.

Сучасна теорія земельного адміністрування визначає регулювання земельних відносин у чотирьох аспектах. Перш за все, це відносини власності на землю, які визначають правовий статус земельних ділянок. Другий аспект — відносини оцінки земель, земельних ділянок та землекористування, які спрямовані на визначення вартості землі та умов користування нею. Третій аспект — відносини використання землі, що охоплюють питання землекористування та управління земельними ресурсами. Четвертий аспект — відносини розвитку землекористування, що включають планування та стратегічне управління земельними ресурсами [18–19].

Ці чотири аспекти земельних відносин взаємодіють між собою та взаємозалежні. Одна земельна

ділянка може мати всі чотири види земельних відносин, і кілька суб'єктів земельних відносин можуть бути пов'язані з однією ділянкою. Управління земельними ресурсами та землекористуванням пов'язане з управлінням нерухомим майном, де земельна ділянка розглядається як об'єкт земельних відносин.

У суб'єктів земельних відносин є права та обов'язки, що надають їм можливість участі в правовідносинах. Вони можуть бути фізичними особами (громадянами та іноземцями), юридичними особами, територіальними громадами та державою. Управління землекористуванням включає в себе компоненти тріади: об'єкт землекористування, процес землекористування та суб'єкти землекористування. Ці компоненти взаємодіють та взаємозалежні один від одного.

Для ефективної системи адміністрування землекористування важливо розуміти проблемну область в цілому, визнавати взаємозалежність та зв'язок всіх її частин, а також чітко визначати сенс, зміст і охоплення компонентів. Адміністрування землекористування передбачає раціоналізацію володіння земельними ділянками, оцінку та моніторинг землекористування, соціалізацію, екологізацію та капіталізацію використання та охорони землі та інших природних ресурсів, а також оптимізацію розвитку та планування землекористування.

Розв'язання стратегічно важливих проблем, таких як охорона земель, організація раціонального їх використання та досягнення стійкої екологічної та продовольчої безпеки, можливо шляхом вдосконалення методів управління — регулювання земельних відносин та землепорядного проектування, а також шляхом впровадження нового методу — адміністрування землекористування. Ці методи виявляються як через прямий законодавчий або дозвільний вплив на користувачів земельних ділянок з боку державних та самоврядних органів, так і через формування ефективної системи економічних механізмів, які забезпечують захист прав суб'єктів земельних відносин на землю, створення умов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування і розвиток земельного ринку.

Важливими інструментами державного адміністрування землекористування є економічні, землепорядно-правові та організаційно-землепорядні методи, які базуються на територіально-просторовому плануванні розвитку землекористування та зонуванні земель за типами (підтипами) землекористування, землеустрої та землепорядкування, веденні державного земельного кадастру та регулюванні екологічно безпечного та економічно ефективного використання земель.

Землепорядне проектування як метод у системі управління земельними ресурсами та

землекористуванням володіє інструментами прогнозування розвитку землекористування, планування (територіально-просторове планування розвитку землекористування), землеустрою, землепорядкування та державного земельного кадастру (отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних).

З урахуванням світового досвіду можна стверджувати, що створення системи методів та інструментів управління в Україні призведе до розв'язання зазначених вище проблем управління земельними ресурсами та землекористуванням. Інструменти державного управління земельними ресурсами зіграють значну роль в контексті завершення земельної реформи в Україні та запровадження ринку сільськогосподарських земель. Вони становлять собою різноманітні механізми, правила та процедури, які використовуються для регулювання та контролю земельних відносин. Розглянемо основні з них.

1. Законодавство: Земельний кодекс України, а також ряд інших законів, що регулюють використання та обіг земель, становлять основу державного управління земельними ресурсами.

2. Нормативні акти: Державне управління земельними ресурсами передбачає видання нормативних актів, що визначають процедури землекористування, землеустрою, оцінки земель, земельного кадастру та ін.

3. Адміністративні механізми: До цього виду належать процедури надання земельних ділянок в оренду, викупу, передачі земель державного та комунального майна тощо.

4. Економічні механізми: Зокрема, використання земельних податків та інших платежів за використання земельних ресурсів, державне регулювання цін на землю.

5. Механізми регулювання ринку землі: Це передбачає створення інфраструктури для проведення земельних торгів, створення прозорих та чесних умов для участі в них.

6. Земельний моніторинг та аудит: Ці механізми передбачають систематичне збирання, обробку, аналіз та використання інформації про стан земельних ресурсів, їх використання та охорону.

У контексті завершення земельної реформи в Україні та запровадження ринку сільськогосподарських земель, ці інструменти допоможуть забезпечити раціональне та ефективне використання земельних ресурсів, їх охорону, а також створення справедливих умов для участі в земельних відносинах.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. У сучасних умовах ефективне державне управління земельними ресурсами виокремлюється як ключовий аспект, що вимагає нових підходів, враховуючи інтенсивні методи господарювання, хімізацію та земельні меліоративні роботи.

Наше дослідження вказує на необхідність балансу між економічною доцільністю та екологічною безпекою, оскільки переважно економічно орієнтований підхід може призвести до антропогенних руйнівних наслідків.

Поточні суперечності у державному регулюванні використання земельних ресурсів та відсутність цілеспрямованого підходу до реформування обмежують можливості сталого розвитку. Підсилення ролі держави в контексті децентралізації та створення оптимальних умов для розвитку земельних відносин на основі гармонійного соціально-економічного регулювання є важливими напрямками для реформування земельних відносин.

Ефективне управління земельними ресурсами має стратегічне значення, і для оптимізації потрібна модель, яка балансує між економічною ефективністю та екологічною безпекою.

Доцільно розробити та впровадити сучасні методи управління земельними ресурсами, які базуються на наукових принципах, використовуючи передові технології для моніторингу стану земель, планування їх використання та оцінки потенційного впливу на навколишнє середовище. В умовах завершення земельної реформи в Україні та запровадження ринку сільськогосподарських земель, державне управління земельними ресурсами вимагає адекватних та ефективних інструментів.

Законодавче регулювання. Підкреслюється значимість строгого та консистентного законодавства, що регулює використання та охорону земель. Відповідне законодавство дозволяє забезпечити дотримання встановлених правил і норм з боку всіх зацікавлених сторін.

Державна політика. Ефективне державне управління вимагає чіткої та добре спланованої державної політики. У сфері охорони та використання земель така політика включає заходи, що спрямовані на раціональне використання земельних ресурсів і протидію їх забрудненню та деградації.

Контроль та нагляд. Державний контроль в області використання та охорони земель має виявляти та врегульовувати порушення земельного законодавства, а також забезпечувати виконання власниками та користувачами земельними ділянками стандартів і нормативів у цій сфері.

Економічні інструменти. Для забезпечення сталого та раціонального використання земельних ресурсів необхідно впроваджувати економічні стимули та санкції. Це може включати податкові пільги, субсидії та штрафи за невиконання вимог земельного законодавства.

Враховуючи наведене, можна висловити переконання, що дотримання цих принципів дозволить Україні забезпечити ефективне державне управління земельними ресурсами та дотримання правил їх використання та охорони.

Література

1. Третяк А. М. Земельний капітал: теоретико методологічні основи формування та функціонування: монографія. Львів, 2011. 520 с.
2. Третяк А. М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Скляр Ю. С., Капінос Н. О. Територіально просторове планування використання земель в Україні. Агросвіт. 2021. № 15. С. 3–13.
3. Пендзей Л. П. Планування землекористування сільських територій в умовах обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06, Львів. нац. аграрний ун-т. Львів, 2021. 20 с.
4. Грещук Г. І. Еколого-економічні засади землевпорядного забезпечення сталого використання земель сільськогосподарського призначення: дис. д-ра екон. наук: 08.00.06. Львів, 2019. 458 с.
5. Данкевич Є. М., Данкевич В. Є. Екологічні особливості ведення сільськогосподарського виробництва на забруднених радіонуклідами територіях з використанням японського досвіду. Вісн. ЖНАЕУ. 2016. № 1(55). Т. 3. С. 24–37.
6. Dankevych V., Dankevych Y. Management of forest and water resources in the context of administrative-territorial reform: the experience of Poland. The scientific heritage. Budapest. 2020. Vol. 6, № 55. P. 27–31.
7. Григорєвська І. І., Ізбаш К. С., Домброван Н. В. Правове регулювання цільового використання земель у межах населених пунктів України: монографія. Одеса: видавець Бугаєв Вадим Вікторович, 2019. 142 с.
8. Пашков І. А. Земля як чинник соціального розвитку. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2009. Вип. 37. С. 33–42.
9. Курильців Р. М. Просторове планування землекористування як основа інтегрованого управління сільськими територіями. Економічний вісник. 2016. № 4. С. 105–112.
10. Третяк А. М. Концептуальні засади землевпорядного планування розвитку міського землекористування в умовах децентралізації. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2015. № 1. С. 3–13.
11. Лахощка Е. Я. Сучасне просторове планування у країнах Європи та Україні. Матеріали III-ї Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції «Стан і перспективи природокористування в Україні» 21–25 травня 2018 року, м. Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2018.
12. Шкурюпат О. Г. Досвід країн Європейського Союзу в державному управлінні земельними відносинами. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 3. С. 186–197.
13. Князькова Т. О. ЄС і земельні відносини. Збірник наукових праць Луц. держ. техн. ун-ту. 2007. Вип. 4 (19). С. 203–211.
14. Ібатуллін Ш. І., Степенко Ш. В., Сакаль О. В. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку. Київ : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. 52 с.
15. Куйбіда В. С., Негода А. В., Толкованов В. В. Збірник «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи». Київ : «Крамар», 2009. 170 с.
16. Третяк А. М. Землевпорядне проектування: Теоретичні основи і територіальний землеустрій: Навч. посібник. Київ : Вища освіта, 2006. С. 42–43.
17. Шипулін В. Д. Система земельного адміністрування: основи сучасної теорії: навч. посібник. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. 220 с.
18. Третяк А. М., Третяк В. М. Зонування земель: законодавчий колапс та наукові засади планування розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад. Агросвіт. 2020. № 23. С. 3–9.
19. Skydan O., Dankevych V., Dankevych Y. The Current State of Applying Space Technologies to Monitor Land Use Efficiency. The problems of economy. 2019. № 3(41). P. 281–288.
20. Skydan O. V., Dankevych V. Ye., Fedoniuk T. P., Dankevych Ye. M., Yaremova M. I. European green deal: Experience of food safety for Ukraine. International Journal of Advanced and Applied Sciences. 2022. 9(2). P. 63–71.
21. Pryshliak N., Dankevych V., Tokarchuk D., Shpykuliak O. The sowing and harvesting campaign in Ukraine in the context of hostilities: challenges to global energy and food security. Energy Policy Journal. 2023. 26(1). P. 145–168.

References

1. Tretiak A. (2011). Zemelnyi kapital: teoretyko i metodolohichni osnovy formuvannia ta funktsionuvannia [Land capital: theoretical and methodological foundations of formation and operation]. SPOLOM, Lviv, Ukraine.
2. Tretiak A., Tretiak V., Priadka T., Skliar Yu. and Kapinos N. (2021). Territorialsatial planning of land use in Ukraine: conceptual basis in the context of vital activity security. Agrosvit, 15, 3–13.
3. Pendzey L. P. (2021). Land use planning of rural areas in terms of the circulation of agricultural land plots, Ph D. Thesis, Economics of nature use and environmental protection, Lviv National Agrarian University, Lviv, Ukraine.
4. Hreshchuk G. I. Ecological and economic principles of land management ensuring the sustainable use of agricultural lands, Abstract of Doctor dissertation. Thesis, Lviv National Agrarian University, Lviv, Ukraine.
5. Dankevych E. M., Dankevych V. E. (2016). Ecological features of agricultural production in territories contaminated with radionuclides using Japanese experience. Visn. ZhNAEU, 1 (55), 3, 24–37.

6. Dankevych V., Dankevych Y. (2020). Management of forest and water resources in the context of administrative-territorial reform: the experience of Poland. *The scientific heritage*. Budapest, 6, 55, 27–31.
7. Grigorechka I.I., Izbash K.S. and Dombrovan N.V. (2019). Pravove reguluvannya cilovogo vikoristannya ornih zemel u mejah naselenih punktiv Ukraini [Legal regulation of the targeted use of land within the population centers of Ukraine], Bugaev Vadim Viktorovich, Odesa, Ukraine.
8. Pashkov I.A. (2009). Land as a factor of social development. *Humanitarian Bulletin ZDIA*, 37, 33–42.
9. Kuryltsiv R.M. (2016). Spatial planning of land use as a basis of integrated management of rural areas. *Economic Herald*, 4, 105–112.
10. Tretyak A.M. (2015). Conceptual principles of land management planning for the development of urban land use in conditions of decentralization. *Land management, cadastre and land monitoring*, 1, 3–13.
11. Lakhotska E. Ya. (2018). Modern spatial planning in European countries and Ukraine. *Zbirka dopovidej na Mizhnarodnij ekonomichnij konferentsii* [Conference Proceedings of the All-Ukrainian scientific and practical Internet Conference [All-Ukrainian scientific and practical Internet Conference], Vid-vo UhNU, Uzhhorod, Ukraine.
12. Shkuropat O.G. (2013). Experience of the countries of the European Union in state management of land relations. *State administration and local self-government*, 3, 186–197.
13. Knyazkova T.O. (2007). EU and land relations. *Collection of scientific works of Luts. state technical university*, 4 (19), 203–211.
14. Ibatullin S.I., Stepenko O.V., Sakal' O.V. (2012). Mekhanizmy upravlinnia zemel'nyh vidnosynamy v konteksti zabezpechennia staloho rozvytku [The mechanisms of land relations in the context of sustainable development]. *Derzhavna ustanova "Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsional'noi akademii nauk Ukrainy"*, Kyiv, Ukraine.
15. Kujbida V.S., Nehoda V.A., Tolkovanov V.V. (2009). Rehional'nyj rozvytok ta prostorove planuvannia terytorij: dosvid Ukrainy ta inshykh derzhav-chleniv Rady Yevropy, [Regional development and spatial planning of territories: the experience of Ukraine and other states of the Council of Europe]. Kramar, Kyiv, Ukraine.
16. Tretyak A.M. (2006). Land management design: Theoretical foundations and territorial land management. *High school*, Kyiv, Ukraine.
17. Shypulin V.D. (2016). Systema zemel'noho administruvannia: osnovy suchasnoi teorii [Land administration system: basics of modern theory]. *Beketov NUUE*, Kharkiv, Ukraine.
18. Tretyak A., Tretyak V. (2020). Land zoning: legislative collapse and scientific funda & mental of planning the land use development by united territorial community. *Agrosvit*, 23, 3–9.
19. Skydan O., Dankevych V., Dankevych Y. (2019). The Current State of Applying Space Technologies to Monitor Land Use Efficiency. *The problems of economy*, 3 (41), 281–288.
20. Skydan O.V., Dankevych V. Ye., Fedoniuk T.P., Dankevych Ye.M., Yaremova M.I. (2022). European green deal: Experience of food safety for Ukraine. *International Journal of Advanced and Applied Sciences*, 9(2), 63–71.
21. Pryshliak N., Dankevych V., Tokarchuk D., Shpykuliak O. (2023). The sowing and harvesting campaign in Ukraine in the context of hostilities: challenges to global energy and food security. *Energy Policy Journal*, 26(1), 145–168.

Стаття надійшла до редакції 26.07.2023

УДК 351:352

Приліпко Сергій Михайлович

*доктор наук з державного управління,
в.о. завідувача кафедри публічного управління,
менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

Prylipko Sergii

*Doctor of Science in Public Administration,
Acting Head of the Department of Public Administration,
Innovation Management and Extension Service
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
ORCID: 0000-0002-6116-328X*

Валов Олег Володимирович

*аспірант кафедри публічного управління,
менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

Valov Oleg

*Postgraduate Student of the Department of
Public Administration, Innovation Management and Extension Service
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
ORCID: 0000-0001-7369-4435*

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9022

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ІНТЕГРОВАНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF FORMING THE CONCEPT OF INTEGRATED DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITY'S TERRITORY

Анотація. У статті проаналізовано організаційний механізм формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади та удосконалено окремі елементи його функціонування. Розширено та обґрунтовано систему принципів забезпечення процесу формування Концепції за рахунок доповнення до базових додаткових принципів: професійної компетентності, колегіальності, законності, ефективності та результативності, доброчесності, політичної неупередженості, поєднання місцевих і державних інтересів, прозорості, відкритості, публічності, підзвітності та відповідальності. Запропоновано розподілити склад робочої групи з формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади на дві категорії. До першої категорії варто залучити представників органів публічної влади, державних і комунальних підприємств та зовнішніх заінтересованих сторін (потенційні інвестори, програми і проекти міжнародної технічної допомоги, сусідні територіальні громади, експерти та ін.); до другої – представників громадськості та громадських об'єднань на рівні не менше 51% від загальної кількості учасників робочої групи. З однієї сторони це забезпечить раціональне співвідношення участі влади та громадськості, з іншої – залишить переважне право місцевим жителям приймати остаточне рішення у разі дискусії. Доведено, що для кращої співробітництва робочої групи зі своїми членами та іншими заінтересованими сторонами доцільно застосовувати додаткові практики взаємодії: постійної комунікації та зворотного зв'язку, фасилітації та медіації, моніторингу, аналізу та експертної оцінки. Визначено, що використання RBM-підходу, територіально-орієнтованого, безпекового та гендерного підходів сприятиме орієнтації розробників Концепції на кращі показники результативності та вищий рівень ефективності використання ресурсів у різних сферах розвитку території, забезпечить врахування важливих заходів безпеки, гарантуватиме дотримання рівних прав і можливостей жінок і чоловіків брати участь у всіх сферах життєдіяльності територіальної громади.

Ключові слова: інтегрований розвиток території, концепція інтегрованого розвитку, організаційний механізм, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, громадськість, принципи та підходи у публічному управлінні.

Summary. The organizational mechanism of forming the Concept of integrated development of the territorial community's territory is analyzed in the article, the individual elements of its functioning are improved. The system of principles for ensuring the process of Concept's formation is expanded and justified by adding to the basic additional principles: professional competence, collegiality, legality, efficiency and effectiveness, integrity, political impartiality, combination of local and state interests, transparency, openness, publicity, accountability and responsibility. Dividing the membership of working group on the formation of the Concept of integrated development of the territory of the territorial community into two categories is proposed. The first category should include representatives of public authorities, state and communal enterprises, external interested parties (potential investors, international technical assistance programs and projects, neighboring territorial communities, experts etc.); the second category should include representatives of the public and public associations at the level of at least 51% of the total number of members in working group. On the one hand, this will ensure a rational matching of government and public participation, and on the other hand, it will leave the overwhelming right to local residents to make the final decision in the event of a discussion. It is advisable to apply additional interaction practices for better cooperation of working group with its members and other interested parties: constant communication and feedback, facilitation and mediation, monitoring, analysis and expert evaluation. It is determined that the use of the RBM-approach, territorially oriented, security and gender approaches will contribute to the orientation of the Concept developers to better performance indicators and a higher level of efficiency in the use of resources in various areas of the territory development, will ensure taking to account the important security measures, will guarantee the observance of equal rights and opportunities for women and men to participate in all spheres of life of the territorial community.

Key words: integrated development of territory, concept of integrated development, organizational mechanism, territorial community, local self-government body, the public, principles and approaches in public administration.

Постановка проблеми. У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI [15] Концепцію інтегрованого розвитку території територіальної громади (далі — Концепція) віднесено до документів стратегічного планування. Основна мета її розроблення полягає у визначенні довгострокових, міждисциплінарних, просторових та соціально-економічних пріоритетів розвитку території з урахуванням інтересів місцевих мешканців та суб'єктів господарювання через безпосереднє їх залучення до робочої групи. Механізм формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади визначений Порядком, який затверджений наказом Міністерства розвитку громад та територій 22.06.2022 р. № 172 [12]. За своїм змістом він передбачає організаційний процес її розроблення, обговорення та затвердження. Структура організаційного механізму формування Концепції включає різні елементи, які потребують удосконалення для повноцінного його функціонування та досягнення очікуваних результатів — реалізації принципів сталого розвитку територіальної громади, підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку суспільних відносин та ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями інтегрованого розвитку територій на основі комплексного підходу та функціонування механізмів публічного управління присвячено ряд публікацій вчених. Зокрема, О.В. Бузун визначив, що для ефективного вирішення проблем інтегрованого розвитку територій необхідно застосовувати комплексний підхід з урахуванням сучасних вимог сталого

розвитку країни та долучатися до новітніх європейських інтеграційних процесів [1, с. 160]. М.О. Вяхірев вважає, що процес планування інтегрованого розвитку територіальних громад будується на основі застосування комплексного підходу, а концепція інтегрованого розвитку території є інструментом підвищення ефективності місцевого врядування, яка повинна формуватися на чітких принципах, конкретних цілях та визначати спільні просторові наміри громади [2, с. 97]. Під час досліджень механізмів забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади І.П. Лопушинський, В.Д. Філіппова та Р.М. Плющ стверджують, що процес публічного управління в Україні відбувається за допомогою розроблення та реалізації відповідних механізмів управління, що забезпечують своєчасне та ефективне розв'язання проблем територіальних громад на основі інтегрованого підходу до місцевого розвитку [3, с. 155]. С.М. Приліпко, О.І. Васильєва та Н.В. Васильєва розглядають методологічні засади формування та функціонування комплексного механізму публічного управління, що забезпечує інтегрований розвиток сільських територій на засадах кооперації [4, с. 99; 18, с. 152]. Водночас, у цих та інших дослідженнях недостатньо розкриті питання функціонування та удосконалення організаційного механізму інтегрованого розвитку територіальної громади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в аналізі організаційного механізму формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади та удосконаленні окремих елементів його функціонування.

Виклад основного матеріалу. Механізм формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади включає різні елементи, до яких належать принципи, суб'єкти, об'єкт, практики взаємодії між учасниками, інструменти досліджень, підходи, етапи розроблення тощо (рис. 1). Його функціонування здійснюється на основі дотримання базових принципів: партисипації, міждисциплінарності та просторового представлення. Принцип партисипації передбачає залучення робочою групою представників громадськості до процесу роботи над Концепцією, врахування пропозицій та постійне висвітлення інформації про етапи її розроблення. Застосування принципу мультидисциплінарності надає можливість розглянути усі аспекти соціального та економічного розвитку території, фактори взаємного впливу різних галузей і сфер діяльності, узагальнити можливі ризики під час реалізації Концепції. Принцип просторового представлення забезпечує відображення даних, результатів різних видів аналізу, стратегічного бачення, пріоритетів розвитку, стратегічних цілей проектів та програм у вигляді геопросторових даних, карт, схем, діаграм, інформаційних графіків тощо.

До процесу розроблення, узгодження, обговорення, внесення змін та затвердження Концепції інтегрованого розвитку відповідної територіальної громади залучені різні учасники, які мають визначені завдання та функції.

Орган місцевого самоврядування є ініціатором та замовником Концепції. На сесії відповідної сільської, селищної або міської ради депутати приймають рішення про формування Концепції з визначенням джерел фінансування, соціально-економічних та інших пріоритетів розвитку, стратегічних цілей та орієнтовних індикаторів їх досягнення на визначений період, затверджують персональний склад робочої групи.

Виконавчий комітет органу місцевого самоврядування постійно співпрацює з робочою групою, є координатором у формуванні запитів до органів державної влади, органів місцевого самоврядування суміжних територіальних громад, сусідніх держав, країн ЄС, міждержавних утворень, міжнародних організацій та інших зацікавлених сторін щодо надання необхідних відомостей та матеріалів для врахування міждержавних, державних, регіональних та місцевих інтересів при розробці Концепції, а у разі необхідності — проведення на їх основі спеціальних досліджень щодо окремих напрямів розвитку громади. Проект розробленої Концепції розглядається, обговорюється та затверджується рішенням сесії відповідної сільської, селищної або міської ради.

Робоча група, як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, безпосередньо займається питаннями формування змісту Концепції та взаємодіє

з іншими учасниками з метою збору інформаційних даних, проведення спеціальних досліджень, врахування попередньо прийнятих документів та пропозицій заінтересованих сторін, організації громадських слухань, опрацювання та узагальнення результатів обговорення, внесення змін, доопрацювання, винесення на розгляд останньої версії стратегічного документа для затвердження органом місцевого самоврядування. До її складу можуть входити представники відповідної ради та її виконавчого органу, органів державної влади, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів самоорганізації населення, громадських організацій, інших заінтересованих сторін. Кількість учасників робочої групи може коливатися від 5 до 21 осіб з непарною кількістю членів для прийняття рішень під час голосування [11].

Громадськість активно залучається до процесу формування та обговорення проекту Концепції. Її представниками можуть бути одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, що зареєстровані на території громади, на яку поширюється дія документа стратегічного планування [17]. Пропозиції громадськості повинні враховувати громадські інтереси, тобто її потреби щодо забезпечення благополуччя, здоров'я, стабільності, безпеки та сталого розвитку, умов для належної реалізації та захисту прав та ін. [10]. Крім представників громадськості, робочою групою також залучаються зовнішні заінтересовані сторони для підготовки та врахування окремих складових Концепції на основі використання практик інформування, консультування, включення, співпраці та уповноваження.

Орган місцевого самоврядування, робоча група, громадськість та зовнішні заінтересовані сторони взаємодіють між собою відповідно до узгодженого плану проведення заходів та послідовності етапів виконання дій для формування Концепції, використовуючи різні інструменти досліджень та підходи. Орієнтири розвитку територіальної громади будуються на основі комплексного аналізу розвитку територіальної громади, який включає оцінку сучасного стану її функціонування за різними напрямками. Відповідно, на основі визначених стратегічних та операційних цілей формується План заходів для реалізації Концепції через впровадження проектів, програм та правил забезпечення процесу їх виконання.

З урахування сучасних тенденцій розвитку територіальних громад та дію в Україні воєнного стану, вважаємо за необхідне удосконалити окремі елементи функціонування організаційного механізму формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади.

До формування Концепції залучені різні учасники, які здійснюють діяльність на основі визначених принципів у нормативно-правових актах, зокрема: у законах України «Про місцеве

самоврядування в Україні» [13], «Про службу державну службу» [6], «Про громадські об'єднання» [5], «Про доступ до публічної інформації» [7] та ін. Вважаємо за необхідне удосконалити

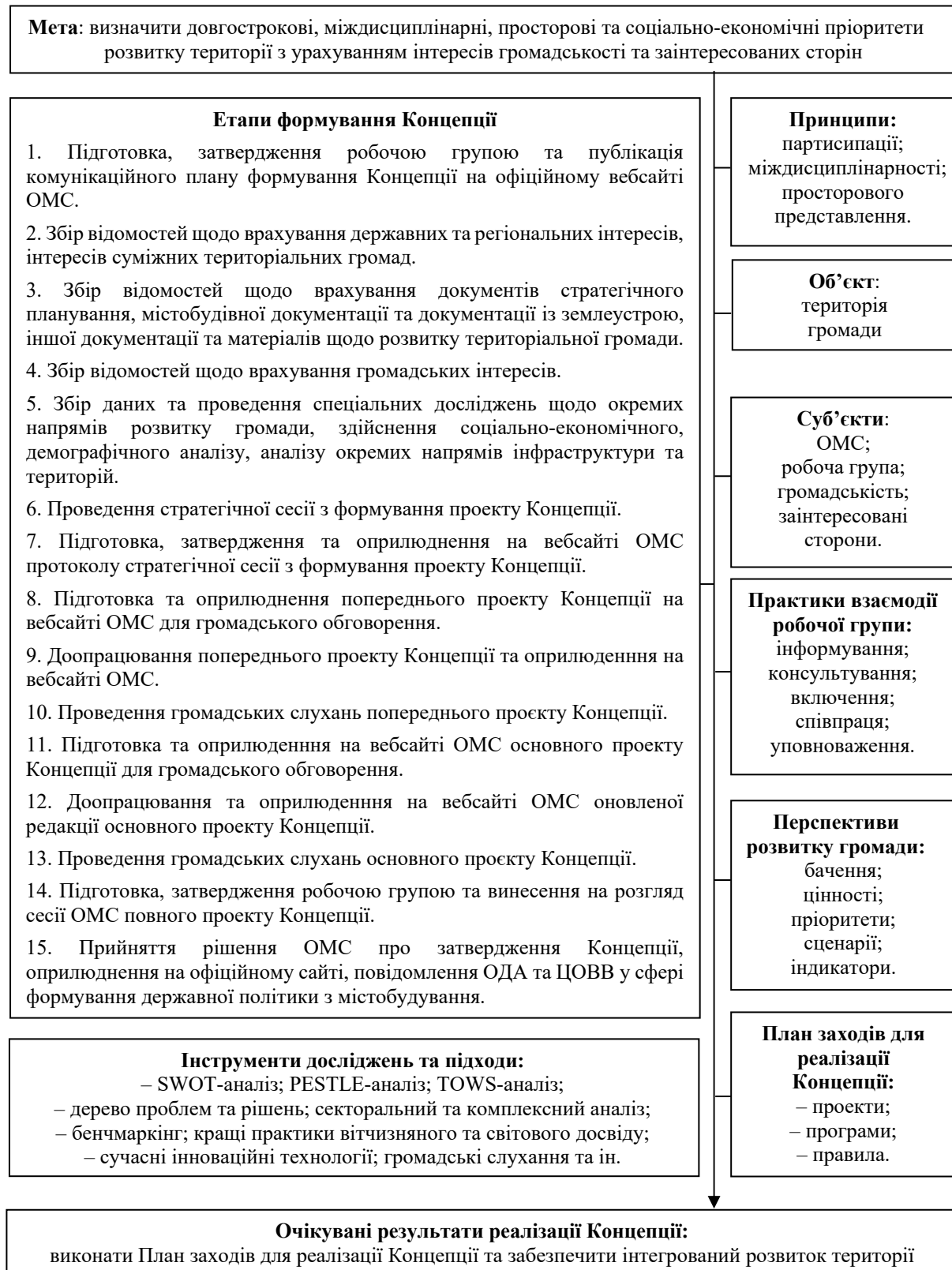


Рис. 1. Схема функціонування організаційного механізму формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади

Джерело: складено автором на основі [12]

систему принципів, дотримання яких забезпечить формування Концепції на основі взаємоузгодженої роботи учасників. Передбачений у Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади перелік базових принципів партисипації, міждисциплінарності та просторового представлення доцільно доповнити додатковими принципами професійної компетентності, колегіальності, законності, ефективності та результативності, доброчесності, політичної неупередженості, поєднання місцевих і державних інтересів, прозорості, відкритості, публічності, підзвітності та відповідальності. Таким чином, базові у поєднанні з додатковими формують систему принципів забезпечення процесу формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (табл. 1).

У Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади чітко не визначений перелік учасників робочої групи. Для забезпечення можливостей кожного з представників взяти повноцінну участь у розробленні Концепції та дотримання раціонального співвідношення влади та громадськості, склад робочої групи необхідно сформувати з представників двох категорій. До першої варто залучити представників органів публічної влади, державних і комунальних підприємств та зовнішніх заінтересованих сторін (потенційні інвестори, програми і проекти міжнародної технічної допомоги, сусідні територіальні громади, експерти та ін).

До другої — представників громадськості та громадських об'єднань. Частка представників другої категорії повинна становити не менше 51%, що надаватиме переважне право мешканцям громади враховувати їх точку зору при прийнятті рішень під час дискусій.

Під час формування Концепції робочій групі рекомендовано розширити перелік успішних практик взаємодії із заінтересованими сторонами. Крім інформування, консультування, включення, співпраці та уповноваження раціонально запровадити практики постійної комунікації та зворотного зв'язку, фасилітації та медіації, моніторингу, аналізу та експертної оцінки. Зокрема, практика постійної комунікації та зворотного зв'язку забезпечує активне спілкування, неперервну взаємодію, обмін ідеями та іншою інформацією між учасниками робочої групи та заінтересованими сторонами, використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та різних каналів обміну інформацією. Зворотний зв'язок допомагає одержати відгуки, пропозиції, зауваження та скарги, визначити потреби та оцінити очікування представників громади та інших зацікавлених сторін, вчасно реагувати на правильність рішень та тривалість етапів формування Концепції. Запровадження практики фасилітації та медіації зумовлює використання спеціальних вмінь і навичок для полегшення роботи учасників робочої групи та інших стейкхолдерів для досягнення спільної мети. З однієї сторони керівнику робочої

Таблиця 1

Система принципів забезпечення процесу формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади

Група принципів	Принципи
Базові	Партисипації, міждисциплінарності та просторового представлення.
Додаткові	<i>Професійної компетентності</i> — здатність застосувати професійні уміння, знання, навички у поєднанні з іншими важливими компонентами професійного розвитку, що підтверджені відповідною освітою, досвідом роботи та успішними досягненнями за окремою сферою чи напрямом діяльності. <i>Колегіальності</i> — обговорення та прийняття рішень з урахуванням різних думок, поглядів, позицій та точок зору усіх учасників. <i>Законності</i> — діяльність та прийняття рішень в межах правового поля, дотримання та виконання законів та нормативно-правових актів. <i>Ефективності та результативності</i> — раціональне співвідношення ресурсів для досягнення поставленої мети, стратегічних, оперативних цілей, завдань та очікуваних результатів. <i>Доброчесності</i> — спрямованість на захист публічних інтересів, відмова від превалювання особистого інтересу. <i>Політичної неупередженості</i> — недопущення впливу політичних поглядів та політичної приналежності на процес обговорення та прийняття рішень. <i>Поєднання місцевих і державних інтересів</i> — об'єднання зусиль та врахування усіх можливих варіантів місцевого розвитку у взаємозв'язку із загальнодержавними інтересами розвитку країни. <i>Прозорості, відкритості, публічності</i> — висвітлення інформації на відкритих платформах; забезпечення вільного доступу до інформації про процес роботи, прийняття рішень, здійснення заходів та інші аспекти діяльності. <i>Підзвітності та відповідальності</i> — зобов'язання періодичного звітування перед замовником, нести відповідальність про хід та своєчасність формування Концепції перед територіальною громадою.

Джерело: узагальнено автором на основі [5; 6; 7; 13; 14; 16]

групи необхідно врахувати різні ідеї, точки зору та нескінченні пропозиції на засадах рівноправності, з іншої — знайти аргументи переконати співрозмовників про їх несумісність через обмеженість ресурсів чи інші причини, недоцільність, а інколи — їх абсурдність. Вміння фасилітатора вести конструктивний діалог позбавляє учасників можливості конфліктувати між собою. Тим не менш, конфліктні ситуації вирішує медіація, що допомагає створити сприятливе середовище, зберегти взаємовідносини між сторонами, налагодити комунікацію та забезпечити подальшу співпрацю. Процес моніторингу, аналізу та експертної оцінки є однією з важливих практик взаємодії робочої групи з іншими учасниками, що допомагає постійно відслідковувати й аналізувати стан виконаної роботи на окремому етапі формування Концепції, за необхідності здійснювати оцінку її виконання експертами та визначати готовність переходу до наступного етапу. До незалежної експертної оцінки рекомендовано залучати фахівців із ЗВО, наукових установ та громадських об'єднань, які мають відповідний профіль підготовки, практичний досвід роботи та успішні практики реалізації аналогічних проектів. Проміжна експертна оцінка виявить можливі неточності та унеможливить допущення помилок на наступних етапах розроблення Концепції.

До визначених підходів, які використовує робоча група у процесі формування Концепції, рекомендовано додати RBM-підхід, територіально-орієнтований, безпековий та гендерний підходи.

RBM-підхід — полягає у визначенні конкретних та вимірюваних результатів діяльності у середньостроковій перспективі, послідовність у реалізації визначених пріоритетів та ефективну координацію заінтересованих сторін. Він сприяє розв'язанню проблем, задоволенню потреб жителів територіальної громади на основі стратегічного планування, що передбачає вибір оптимального варіанту досягнення визначених кінцевих результатів, які оцінюються на основі вимірюваних показників.

Територіально-орієнтований підхід передбачає планування розвитку територіальної громади на основі детального вивчення та аналізу можливостей та обмежень для різних населених пунктів, підготовку та реалізацію заходів та проектів, які матимуть максимальний позитивний вплив на

розвиток громади і не призведуть до погіршення економічної, бюджетної, соціальної, екологічної, демографічної, безпекової та інших сфер в окремих населених пунктах та територіях територіальної громади.

Безпековий підхід передбачає планування розвитку територіальної громади на основі вивчення та аналізу можливого впливу на ситуацію у громаді, попередження загроз з боку Російської Федерації та республіки Білорусь, стихійних лих, кліматичних змін і техногенних катастроф, їх врахування при підготовці програм та проектів місцевого розвитку [9].

Гендерний підхід — використовується з метою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків брати участь у всіх сферах життєдіяльності територіальної громади, врахування їх інтересів і потреб для отримання рівних суспільних благ [8]. При формуванні складу робочої групи та проведення громадських слухань необхідно обов'язково врахувати гендерний аспект, що полягає у рівному представленні різних соціальних і вікових груп чоловіків і жінок.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. За результатами аналізу Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади удосконалено окремі елементи функціонування організаційного механізму. Зокрема, розширено систему принципів забезпечення процесу формування Концепції, уточнено склад представників робочої групи та їх співвідношення, надані рекомендації щодо застосування додаткових практик взаємодії між учасниками. Запровадження додаткових підходів у процесі формування Концепції сприятиме орієнтації розробників Концепції на кращі показники результативності та вищий рівень ефективності використання ресурсів у різних сферах розвитку території, забезпечить врахування важливих заходів безпеки, гарантуватиме дотримання рівних прав і можливостей жінок і чоловіків брати участь у всіх сферах життєдіяльності територіальної громади.

Подальші дослідження стосуватимуться удосконалення інших механізмів забезпечення інтегрованого розвитку територій територіальних громад та їх поєднання з функціонуванням організаційного механізму.

Література

1. Бузун О.В. Концепт інтегрованого розвитку самоврядних територій. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 4. С. 159–165.
2. Вяхірев М.О. Проектний підхід у сфері планування інтегрованого розвитку територіальних громад. Public Administration and Management: modern scientific discussions: Collective monograph. Riga, Latvia: «Baltija Publishing». 2020. 293 p. P. 96–112.
3. Лопушинський І.П., Філіппова В.Д., Плющ Р.М. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. Вісник Херсонського національного технічного університету. 2022. № 4(83). С. 154–160.
4. Приліпко С.М. Розвиток обслуговуючої кооперації сільських територій: теорія та практика: монографія. Київ : ТОВ «Август Трейд», 2019. 372 с.
5. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI I. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
8. Про затвердження Методичних рекомендацій з реалізації гендерного підходу та підходу, що базується на дотриманні прав людини, на рівні територіальних громад : наказ Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2022 року № 359. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0359739-22#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад : наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 21 грудня 2022 року № 265. URL: <https://bit.ly/43apmP6> (дата звернення: 10.07.2023).
10. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-п#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
11. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації : постанова Кабінету міністрів України від 1 вересня 2021 року № 926. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-п#n8> (дата звернення: 10.07.2023).
12. Про затвердження Порядку формування Концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади : наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 22 вересня 2022 року № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1421-22#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
14. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
15. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
16. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
17. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 року № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text> (дата звернення: 10.07.2023).
18. Prylipko S., Vasylieva O., Vasylieva N. Methodology of forming a comprehensive mechanism for public administration of service cooperation development in rural areas of Ukraine. International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE). 2019. Vol. 8, Issue-4S. P. 152–156.

References

1. Buzun O.V. (2018). The concept of integrated development of self-governing territories [Kontsept intehrovanooho rozvytku samovriadnykh terytorii]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. Vol. 4, pp. 159–165 [in Ukrainian].
2. Viakhiriev M.O. (2020). Project approach in the field of planning integrated development of territorial communities [Proiektnyi pidkhid u sferi planuvannia intehrovanooho rozvytku terytorialnykh hromad]. Public Administration and Management: modern scientific discussions: Collective monograph. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”. 293 p. (96–112 pp.).
3. Lopushynskyi I.P., Filippova V.D., Pliushch R.M. (2022). Mechanisms for ensuring the sustainable development of territorial communities in the conditions of decentralization of power in Ukraine [Mekhanizmy zabezpechennia

staloho rozvytku terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini]. Visnyk Khersonskoho natsionalnogo tekhnichnogo universytetu. Vol. 4(83), pp. 154–160 [in Ukrainian].

4. Prylipko S.M. (2019). Development of service cooperation in rural areas: theory and practice: monograph [Rozvytok obsluhovuiuchoi kooperatsii silskykh terytorii: teoriia ta praktyka: monohrafiia]. Kyiv : TOV “Avhust Treid”, 372 p. [in Ukrainian].

5. Pro hromadski obiednannia [On Public Associations] : Zakon Ukrainy vid 22.03.2012 r. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

6. Pro derzhavnu sluzhbu [On Civil Service]: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 2939-VI I. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

7. Pro dostup do publichnoi informatsii [On Access to Public Information] : Zakon Ukrainy vid 13.01.2011 r. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii z realizatsii hendernoho pidkhotu ta pidkhotu, shcho bazuietsia na dotrymanni prav liudyny, na rivni terytorialnykh hromad [On the approval of the Methodological recommendations for the implementation of the gender approach and the approach based on the observance of human rights at the level of territorial communities]: nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy vid 27.12.2002 r. № 359. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0359739-22#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo poriadku rozroblennia, zatverdzhennia, realizatsii, provedennia monitoryngu ta otsiniuvannia realizatsii stratehii rozvytku terytorialnykh hromad [On the approval of Methodological recommendations regarding the procedure for the development, approval, implementation, monitoring and evaluation of the implementation of strategies for the development of territorial communities]: nakaz Ministerstva rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy vid 21.12.2022 r. № 265. URL: <https://bit.ly/43apmP6> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

10. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia hromadskykh slukhan shchodo proektiv mistobudivnoi dokumentatsii na mistsevomu rivni [On approval of the Procedure for holding public hearings on urban planning documentation projects at the local level] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.05.2011 r. № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-p#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

11. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia, onovlennia, vnesennia zmin ta zatverdzhennia mistobudivnoi dokumentatsii [On the approval of the Procedure for the development, updating, amendment and approval of urban planning documentation] : postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 01.09.2021 r. № 926. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-p#n8> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennia Poriadku formuvannia Kontseptsii intehrovanoho rozvytku terytorii terytorialnoi hromady [On the approval of the Procedure for the Formation of the Concept of Integrated Development of the Territorial Community] : nakaz Ministerstva rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy vid 22.09.2022 r. № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1421-22#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

13. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [On local self-government in Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

14. Pro mistsevi derzhavni administratsii [On local state administrations]: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

15. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti [On regulation of urban planning activities]: Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 r. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

16. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [On service in local self-government bodies]: Zakon Ukrainy vid 07.06. 2001 r. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

17. Pro stratehichnu ekolohichnu otsinku [On strategic environmental assessment] : Zakon Ukrainy vid 20.03.2018 r. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text> (Accessed 10 July 2023) [in Ukrainian].

18. Prylipko S., Vasylieva O., Vasylieva N. (2019). Methodology of forming a comprehensive mechanism for public administration of service cooperation development in rural areas of Ukraine. International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE). Vol. 8, Issue-4S, pp. 152–156.

Стаття надійшла до редакції 13.07.2023

УДК 352.65:658.8

Угоднікова Олена Ігорівна

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри туризму та готельного господарства

Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова

Uhodnikova Olena

PhD in Economics, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Tourism and Hospitality

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

ORCID: 0000-0003-2218-0041

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-6-9064

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО МАРКЕТИНГУ У СФЕРІ ОБСЛУГОВУВАННЯ

INFORMATION AND COMMUNICATION MECHANISM OF PUBLIC MARKETING IN THE FIELD OF SERVICE

Анотація. Вступ. У статті аналізуються питання місця та ролі інформаційно-комунікаційних механізмів у системі суспільних запитів до публічного управління. Публічний маркетинг є одним із елементів публічного управління, що визначає можливості інформаційного та комунікаційного забезпечення суспільних процесів.

Метою статті є розробка пропозицій по впровадженню інформаційно-комунікаційного механізму у практику публічного управління сферою обслуговування з врахуванням викликів та перспектив розвитку галузі.

Матеріали і методи. За допомогою акумулювання суспільних запитів, викликаних повномасштабним військовим вторгненням російської федерації, було визначено потреб населення на різних етапах. Зокрема, аналізуються потреби у проживанні, харчуванні, економічні, соціальні, гуманітарні проблеми. Зокрема, окремо проаналізовано політичні запити, оскільки сферу обслуговування можна розглядати як іміджеву складову у системі публічного управління. Визначено функції галузей сфери обслуговування, які можуть задовольнити суспільні запити на різних етапах розвитку. Визначено, що інформаційно-комунікаційні механізми будуть відігравати ключову роль при розвитку сфери обслуговування у період післявоєнної відбудови та відновлення. Це пояснюється тим, що сфера обслуговування виконуватиме не тільки класичні функції, як, наприклад, розміщення, харчування, рекреація, туризм, але і забезпечуватиме інвестиційно-іміджеву складову розвитку держави, відповідно сприятиме залученню інвестицій та формуванню економічної активності.

Результати. У статті запропоновано алгоритм реалізації інформаційно-комунікаційних механізмів публічного управління сферою обслуговування, що включає процеси збору, аналізу, обробки інформації, позиціонування, розповсюдження, моніторингу та контролю. Комплексна система реалізації інформаційно-комунікаційних механізмів публічного управління сферою послуг спрямована на забезпечення інформаційної, інвестиційної, іміджевої складової, що має особливе практичне значення в умовах пошуку ефективних шляхів післявоєнної відбудови.

Ключові слова: публічне управління, сфера обслуговування, інформаційно-комунікаційний механізм, механізм публічного управління

Summary. Introduction. The article analyzes the place and role of information and communication mechanisms in the system of public requests to public administration. Public marketing is one of the elements of public management, which determines the possibilities of information and communication provision of social processes.

The purpose of the article is to develop proposals for the introduction of an information and communication mechanism into the practice of public management of the service sphere, considering the challenges and prospects for the development of the Materials and methods industry. With the help of the accumulation of public requests, caused by the full-scale military invasion of the Russian Federation, the needs of the population at various stages were determined. In particular, the needs for accommodation, food, economic, social, and humanitarian problems are analyzed. Political requests were analyzed separately

since the service sector can be considered as an image component in the public administration system. The functions of service industries that can satisfy public demands at various stages of development have been determined. It was determined that information and communication mechanisms will play a key role in developing the service sector in the post-war reconstruction and recovery period. This is explained by the fact that the service sector will perform not only classic functions, such as accommodation, food, recreation, tourism, but will also provide an investment and image component of the state's development, and accordingly contribute to the attraction of investments and the formation of economic activity.

The results. The article proposes an algorithm for implementing information and communication mechanisms of public management of the service sphere, which includes information collection, analysis, processing, positioning, distribution, monitoring and control. The complex system of implementation of information and communication mechanisms of public management of the service sphere aims to ensure the informational, investment, and image component, which is of practical importance in the search for effective ways of post-war reconstruction.

Key words: public management, service sphere, information and communication mechanism, public management mechanism

Постановка проблеми. В умовах сучасних викликів для України важливим є раціоналізація процесів публічного управління. Пошук та впровадження ефективних механізмів публічного управління виступає одним із пріоритетів суспільного розвитку. Інформаційна та комунікаційна складова є важливою у процесах післявоєнної відбудови та розвитку бізнесу. Сфера послуг як сукупність галузей економіки, що мають великий інвестиційний потенціал та працюють в умовах високої конкуренції може стати основою створення нової інвестиційно-іміджевої системи. Отже, доцільно проаналізувати інформаційно-комунікаційні механізми публічного управління сферою обслуговування та визначити суспільні пріоритети та запити, які вони можуть забезпечити.

Аналіз публікацій. У статті проведено аналіз літературних джерел, що дозволило визначити ступінь розробки проблематики та проаналізувати підходи авторів до вирішення поставлених завдань, зокрема, цікавими є публікації та наукові доробки авторів: Подольчак Н.Ю., Білик О.І., Ханік Ю.-Б. Р., Бочко О.Ю., Ткачук К.М., Білоус С., Безручко Л., Лемега Н., Бондар Н., Іоргачова, М., Бурукова, М. [1–7] та інші.

Мета дослідження. Метою статті є розробка пропозицій по впровадженню інформаційно-комунікаційного механізму у практику публічного управління сферою обслуговування з врахуванням викликів та перспектив розвитку галузі.

Для досягнення мети дослідження, яка була сформульована, було виконано наступні **завдання**:

- аналіз викликів у систему публічного управління сферою обслуговування,
- визначення вимог до побудови інформаційно-комунікаційної системи на рівні публічного управління сферою обслуговування,
- структуризація функцій інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління сферою обслуговування,
- визначення перспектив практичного впровадження та реалізації інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління сферою обслуговування.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно-комунікаційні системи в умовах розвитку цифрового суспільства активно розвиваються та визначають необхідність пошуку механізмів їх впровадження у різні системи життєдіяльності. На рівні держави інформаційно-комунікаційні механізми є основою формування демократичного відкритого та сучасного суспільства із високим ступенем доступу до інформації, технологізацією та інноваційною складовою [1]. Для бізнесу із високим ступенем комерціалізації та великою конкуренцією застосування інформаційно-комунікаційних механізмів є елементом забезпечення конкурентоспроможності та можливості виживати в умовах нестабільності ринку та високих вимог до суб'єкта підприємницької діяльності в епоху розвитку діджитал-технологій [2–3]. Отже, актуальність та практична затребуваність пошуку інформаційно-комунікаційних механізмів, які могли б задовільнити запити систем публічного управління, особливо в управління галузями із високим ступенем комерціалізації та конкуренцією, зокрема, сфери послуг, доцільно розглянути з точки зору формування передумов для забезпечення стабільності та зростання національних економічних систем, розвитку національного бізнесу [4].

Доцільно проаналізувати сучасні виклики, які сформовані до системи публічного управління у сфері обслуговування, викликані трансформаціями зовнішнього середовища.

Основним викликом є наслідками повномасштабної військової агресії російської федерації проти України, що визначаються військовими, гуманітарними, економічними, соціальними та політичними потребами. Розглянемо їх більш детально. Після початку повномасштабних військових дій більшість бізнесів в Україні зупинили свою роботу. Особливо це стосується регіонів, де проводилися активні наземні бойові дії. Проте, частина галузей, які відносяться до сфери обслуговування продовжила роботу та переформатувалася на нагальні потреби населення. Першочерговою потребою був прихисток для вимушено переміщених осіб, осіб, що втратили постійне місце проживання, втратили

житло. Готельний сектор України отримав значне навантаження, що особливо стосувалося західних та центральних областей України. Також, важливим було забезпечити потребу населення у харчуванні, що відносилось до сектору громадського харчування. Частина потужностей, які залишилися на територіях ведення активних бойових дій не мали можливості виробляти продукцію та надавати послуги, отже суттєво збільшилося навантаження на заклади громадського харчування у тих областях, куди переміщувалося населення. Заклади рекреації також були переорієнтовано на запити прихистку та харчування. Галузь туризму у зв'язку із воєнним діями, відсутністю попиту на туристичні послуги, закриттям кордонів та цивільного сполучення з іншими країнами, зокрема, авіаційного призупинила свою діяльність у всіх областях. Після звільнення ряду територій у Київській, Чернігівській, Сумській, Харківській, Херсонській областях ситуація дещо змінилася

та переформатувала запити населення до сфери обслуговування. Зокрема, відновилися туристична та рекреаційна діяльність у західних областях України, Полтавській області, частково Одеській та інших областях України [5–6]. Повернення населення на території постійного проживання дозволило знизити гуманітарне та соціальне навантаження на заклади розміщення та рекреації, розпочати використання цих закладів за їх безпосереднім спрямуванням, відновити бізнес та почати розвивати економічний сектор країни. Частково відновилися туристична галузь, зокрема, почали з'являтися пропозиції по внутрішньому туризму в областях, де не ведуться активні бойові дії, виїзний туризм розвивається лише шляхом організації рейсів із сусідніх країн або переміщення до місць відпочинку автобусами [7]. Отже, аналізуючи нагальні запити суспільства до сфери послуг, в тому числі у системі публічного управління, визначаючи можливості сфери обслуговування,

Таблиця 1

**Система відповідності суспільних запитів та функцій сфери послуг
у період дії військового стану**

Період	Запити	Функції
Початок повномасштабного військового вторгнення	Прихисток, харчування для вимушено переміщених осіб, гуманітарні потреби	Надання місць для розміщення тимчасово переміщених осіб, забезпечення харчуванням, надання гуманітарних наборів, надання психологічної, першої домедичної та медичної допомоги
Звільнення територій Київської, Чернігівської, Сумської, Харківської, Херсонської областей	Прихисток, харчування для вимушено переміщених осіб, гуманітарні потреби, потреби у розміщенні для туристів та відпочиваючих, потреби реабілітації та рекреації для цивільних та військових, що постраждали внаслідок бойових дій, потреби у туризмі та відпочинку	Утримання місць для розміщення вимушено переміщених осіб, пошук фінансування для продовження їх перебування, забезпечення харчуванням та гуманітарними потребами, реалізації функції організації відпочинку, організація туристичних подорожей, екскурсійна діяльність, рекреації, реабілітація та відновлення фізичних сил та здоров'я населення, в першу чергу, осіб, що постраждали внаслідок бойових дій
Завершення бойових дій	Відновлення психологічних та фізичних сил та здоров'я населення, відпочинок, туризм, розміщення туристів, розміщення осіб, у яких зруйноване житло, харчування в умовах нестачі часу та високої зайнятості частини населення	Рекреація та реабілітація, прихисток із пошуком джерел фінансування, організація систем громадського харчування із доставкою та обслуговуванням у закладах харчування, надання туристичних послуг
Післявоєнна відбудова	Розвиток туризму для залучення інвестицій та створення позитивного іміджу країни як безпечного місця перебування та інвестиційно привабливої території, відновлення психологічних та фізичних сил та здоров'я осіб, що постраждали внаслідок військової агресії	Надання послуг розміщення, харчування, рекреації, туристичних послуг шляхом залучення внутрішніх та в'їзних туристів (іноземців), розвиток внутрішнього туризму та рекреації, в тому числі на територіях, які постраждали від активних бойових дій, реабілітація та рекреація для осіб, що постраждали внаслідок бойових дій
Подальший розвиток	Формування сприятливого іміджу країни як туристичного інвестиційно привабливого центру	Розвиток інноваційних туристичних напрямів та підтримка туризму за рахунок формування сучасних умов розміщення, харчування та рекреації

Джерело: власна розробка

було сформовано матрицю запитів та послуг, які надавалися підприємствами сфери обслуговування після початку повномасштабного військового вторгнення. Результати такого групування та аналізу представлені у таблиці 1.

Інформаційно-комунікаційний механізм публічного управління у сфері обслуговування має задовольняти вимоги щодо ефективності, прозорості, доступності та безпеки, зокрема, доцільно висунути такі суспільні вимоги до побудови даного механізму:

1) механізм повинен забезпечувати швидкий та безперервний обмін інформацією між різними державними органами, організаціями, та громадськістю, що дозволяє забезпечити оперативне прийняття та реалізацію рішень [11];

2) інформаційно-комунікаційний механізм має забезпечувати прозорість усіх процесів обслуговування та управління, що дозволить громадськості та зацікавленим сторонам відстежувати стан справ, діяльність органів управління та використання ресурсів [12];

3) інформація має бути доступною та зрозумілою для всіх громадян, включаючи осіб з обмеженими можливостями, мовними бар'єрами, та тим, хто не має доступу до сучасних технологій [13];

4) інформаційні ресурси повинні бути розподілені таким чином, щоб забезпечити доступність в різних регіонах та на різних рівнях управління [13];

5) механізм повинен мати надійний захист інформації від несанкціонованого доступу, витоку даних, та кібератак [14];

6) забезпечення конфіденційності та цілісності інформації про громадян та їх діяльність є обов'язковою умовою для забезпечення довіри до механізму публічного управління [14];

7) механізм має сприяти взаємодії між державними органами, організаціями та громадськістю, зокрема через електронні платформи, електронні звернення, та інші інструменти [15];

8) публічне управління має враховувати думки, ініціативи та звернення громадян у процесі прийняття рішень [15];

9) інформаційно-комунікаційний механізм повинен бути забудований в загальну інформаційну інфраструктуру країни, що дозволить забезпечити координацію та взаємодію між різними системами обслуговування та управління [10];

10) постійне оновлення та вдосконалення інформаційного механізму для впровадження новітніх технологій та методів управління [10];

11) використання аналітичних інструментів для аналізу даних та вивчення відгуків громадськості для покращення якості обслуговування та управління [9].

Зазначені вимоги допоможуть забезпечити ефективність та відкритість процесів публічного управління в сфері обслуговування, підвищити довіру громадськості та покращити якість надання послуг.

Отже, аналізуючи майбутні запити до системи публічного управління та можливості функціонального забезпечення цих запитів сферою обслуговування визначено важливість та високу потребу саме у інформаційно-комунікаційних механізмах для формування реалізації функцій на стадіях відновлення та відбудови.

Отже, авторкою розроблено наступний алгоритм реалізації механізмів інформаційно-комунікаційного забезпечення суспільних запитів у період післявоєнної відбудови [8–10]:

- період збору та підготовки даних, що включає роботу установ та організацій у системі публічного управління, спрямованих на формування інформаційної складової позиціонування можливостей сфери послуг для виведення на національний та міжнародний ринки. Інформація може надходити через онлайн-форми, телефонні дзвінки, особистий прийом, анкетування, тощо;
- виявлення тенденцій розвитку сфери послуг відповідно до запитів та формування пріоритетних напрямів розвитку;
- використання технологій бізнес-аналітики може допомогти у виявленні закономірностей та покращенні прийняття управлінських рішень;

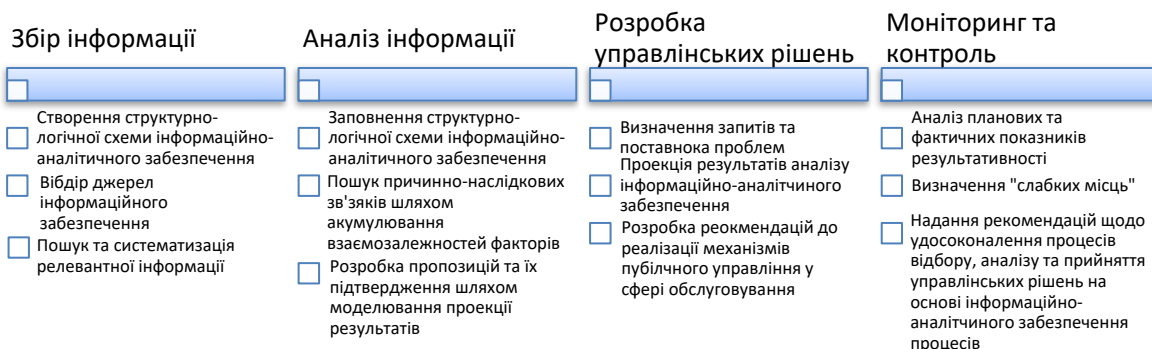


Рис. 1. Блоковий алгоритм реалізації інформаційно-комунікаційних механізмів публічного управління у сфері обслуговування

Джерело: розроблено авторкою

- організація комунікації шляхом формування раціональної структури передачі даних, їх інформаційного супроводу, технологічного забезпечення;
- інформування громадян про нові послуги, зміни в роботі або правилах обслуговування, що забезпечує прозорість та доступність інформації;
- інформаційні кампанії, спрямовані на позиціонування послуг сфери обслуговування на національний та міжнародний ринки;
- моніторинг та контроль результативності інформаційно-комунікаційних механізмів.

Схематично запропонований алгоритм може бути представлений наступними блоками — рис. 1.

Розроблений алгоритм може бути застосований як елемент системи практичної реалізації інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління у сфері обслуговування. Зокрема, органи виконавчої влади можуть застосовувати процеси, розроблені у блоковому алгоритмі для створення нормативних документів для працівників, які займаються питаннями комунікації, для розробки положень та трудових договорів, сфер відповідальності тощо. Практична реалізація запропонованого алгоритму сприятиме систематизації та підвищенню ефективності управлінських процесів комунікацій на рівні органів публічного управління, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері забезпечення розвитку галузей сфери обслуговування.

Висновки та пропозиції. Отже, у результаті проведеного дослідження було визначено, що сфера обслуговування може відігравати ключову роль у процесах післявоєнної відбудови, оскільки виконуватимете завдання економічного, соціального, гуманітарного та політичного спрямування. Запити на рекреацію та відновлення є пріоритетними для забезпечення фізичного та психічного здоров'я населення. Потреба у відпочинку визначає необхідність забезпечення відтермінованого попиту. Крім того, туристичні ресурси можуть стати основою формування інвестиційно привабливого іміджу країни та створити умови для відновлення та відбудови. Розроблені пропозиції спрямовані на систематизацію процесів інформаційного забезпечення комунікаційної діяльності органів публічного управління, що регулюють реалізацію державної політики у сфері послуг. Розроблені рекомендації є основою створення системи управління інформаційно-комунікаційними елементами публічного управління, що враховують запити суспільства, роль органів публічної влади у забезпеченні запитів суспільства. Напрямами подальших досліджень будуть питання забезпечення кооперації зусиль щодо реалізації інформаційно-комунікаційних механізмів спільно із приватними партнерами, що є актуальним у зв'язку із високим ступенем комерціалізації сфери обслуговування.

Література

1. Подольчак Н.Ю., Білик О.І., Ханік Ю.-Б. Р. Поняття публічного маркетингу та приклади його застосування в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 1. С. 155–160. doi: 10.32702/2306-6814.2020.1.155 (дата звернення: 15.07.2023)
2. Бочко О.Ю. Public marketing and its components in modern society. Scientific Notes of Lviv University of Business and Law. 2023. 36. Р. 334–340. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/815> (дата звернення: 15.07.2023)
3. Ханік Ю.-Б. Р. Застосування публічного маркетингу у публічному управлінні Великої Британії. Інвестиції: практика та досвід. 2022. № 4. С. 138–143. doi: 10.32702/23066814.2022.4.138; URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2022.pdf#page=139 (дата звернення: 16.07.2023)
4. Ткачук К.М. Цифровий маркетинг публічного управління. Вісник студентського наукового товариства. URL: http://www.vtei.com.ua/doc/2023/vatra2004/zbl2_167.pdf#page=265 (дата звернення: 16.07.2023)
5. Білоус С., Безручко Л., Лемега Н. Стратегічні напрями відновлення сфери послуг України у поствоєнний період. Економіка та суспільство. 2022. 46. doi: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-46-3> (дата звернення: 17.07.2023)
6. Бондар Н. Перспективи використання заходів державно-приватного партнерства для забезпечення конкурентоспроможності сфери послуг. Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка. 2023. 16. С. 62–69. doi: <https://doi.org/10.32782/2708-0366/2023.16.8> (дата звернення: 17.07.2023)
7. Юргачова М., Бурукова М. Маркетингові інновації у сфері послуг. Економічні горизонти. 2023. 2(24). С. 149–156. doi: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.2\(24\).2023.283033](https://doi.org/10.31499/2616-5236.2(24).2023.283033) (дата звернення: 18.07.2023)
8. Угоднікова О.І., Щербаченко Т.С. Роль інформаційних технологій у розвитку менеджменту та маркетингу міжнародного туризму. Комунальне господарство міст. Серія: Економічні науки. 2019. Вип. 2. С. 67–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/kgm_econ_2019_2_14 (дата звернення: 18.07.2023)
9. Угоднікова О.І. Цифровий публічний маркетинг як елемент інформаційної політики держави. Економіка та держава. 2022. № 2. С. 94–96. doi: <https://doi.org/10.32702/2306-6806.2022.2.94> (дата звернення: 19.07.2023)

10. Угоднікова О.І. Впровадження механізмів публічного маркетингу: зовнішні та внутрішні чинники впливу. Механізми державного управління. 2021. Том 3, № 84. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246398> (дата звернення: 19.07.2023)

11. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрукайтене. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2016. 608 с. URL: <https://old-zdia.znu.edu.ua/index.php?page=4007&lang=ua> (дата звернення: 20.07.2023)

12. Публічне управління в умовах інституційних змін: колективна монографія / За наук. редакції д. держ. упр. Р.В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с. URL: https://www.dut.edu.ua/uploads/l_931_59909737.pdf (дата звернення: 20.07.2023)

13. Bezкровnyi O., Mysnyk T. Leha O., Yaloveha L. Corporate tax management as a basis for ensuring financial security of the enterprise Management of the 21ST Century: Globalization Challenges. Monograph. Prague, 2018. P. 103–110.

14. Михайловська О.В. Комунікаційний процес як основа публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні. Публічне управління соціально-економічними системами в умовах транзитивних змін: колективна монографія / за заг. ред. Д.О. Сугоняко. Ніжин: ФОП Лук'яненко В.В., ТПК «Орхідея», 2017. С. 89–109.

15. Мосейко А.Г., Негодченко В.О. Актуальні проблеми публічного адміністрування вітчизняною сферою національної безпеки: Монографія. Дніпро: Дніпровський гуманітарний університет, 2021. 194 с.

References

1. Podolchak N. Yu., Bilyk O.I., Khanyk Yu.-B. R. (2020). Poniattia publichnoho marketynhu ta pryklady yoho zastosuvannya v Ukraini [Concept of public marketing and examples of its application in Ukraine]. Investytsii: praktyka ta dosvid. 1, 155–160. doi: 10.32702/2306-6814.2020.1.155 (application date 07/15/2023) [in Ukrainian]

2. Bochko, O. Yu. (2023). Public marketing and its components in modern society. Scientific Notes of Lviv University of Business and Law, (36), 334–340. URL: <https://nzlulp.org.ua/index.php/journal/article/view/815> (application date 07/15/2023) [in English]

3. Khanyk Yu.-B. R. (2022). Zastosuvannya publichnoho marketynhu u publichnomu upravlinni Velykoi Brytanii [Application of public marketing in public administration of Great Britain]. Investytsii: praktyka ta dosvid № 4, 138–143 doi: 10.32702/23066814.2022.4.138 http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2022.pdf#page=139 (application date 07/16/2023) [in Ukrainian]

4. Tkachuk K.M. (2020). Tsyfrovyy marketynh publichnoho upravlinnia [Digital marketing of public administration]. Visnyk studentskoho naukovoho tovarystva. URL: http://www.vtei.com.ua/doc/2023/vatra2004/zb12_167.pdf#page=265 (application date 07/16/2023) [in Ukrainian]

5. Bilous S., Bezruchko L., Lemeha N. (2022). Stratehichni napriamy vidnovlennia sfery posluh Ukrainy u postvoiennyi period [Strategic directions of restoration of the service sector of Ukraine in the post-war period]. Ekonomika ta suspilstvo, 46. doi: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-46-3> (application date 07/17/2023) [in Ukrainian]

6. Bondar N. (2023). Perspektyvy vykorystannia zakhodiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva dlia zabezpechennia konkurentospromozhnosti sfery posluh [Prospects for the use of public-private partnership measures to ensure the competitiveness of the service sector]. Tavriiskyyi naukovyyi visnyk. Seriya: Ekonomika, (16), 62–69. doi: <https://doi.org/10.32782/2708-0366/2023.16.8> (application date 07/17/2023) [in Ukrainian]

7. Iorhachova M., Burukova M. (2023). Marketynhovi innovatsii u sferi posluh [Marketing innovations in the field of services]. Ekonomichni horyzonty, 2(24), 149–156. doi: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.2\(24\).2023.283033](https://doi.org/10.31499/2616-5236.2(24).2023.283033) (application date 07/18/2023) [in Ukrainian]

8. Uhodnikova O.I., Shcherbachenko T.S. (2019). Rol informatsiinykh tekhnolohii u rozvytku menedzhmentu ta marketynhu mizhnarodnoho turyzmu [The role of information technologies in the development of management and marketing of international tourism]. Komunalne hospodarstvo mist. Seriya: Ekonomichni nauky. 2, 67–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/kgm_econ_2019_2_14 (application date 07/18/2023) [in Ukrainian]

9. Uhodnikova O.I. (2022). Tsyfrovyyi publichnyi marketynh yak element informatsiinoi polityky derzhavy [Digital public marketing as an element of the information policy of the state]. Ekonomika ta derzhava. № 2. S. 94–96. DOI: 10.32702/2306-6806.2022.2.94 (application date 07/19/2023) [in Ukrainian]

10. Uhodnikova O.I. (2021). Vprovadzhennia mekhanizmiv publichnoho marketynhu: zovnishni ta vnutrishni chynnyky vplyvu [Implementation of public marketing mechanisms: external and internal factors of influence]. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia. 3, 84. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246398> (application date 07/19/2023) [in Ukrainian]

11. Publichne upravlinnia ta administruvannya v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid [Public management and administration in the conditions of the information society: domestic and foreign experience]: monohrafiia / Za zah. red. Serhiia Chernova, Valentyny Voronkovi, Viktora Banakha, Oleksandra Sosnina, Pranasu Zhukauskasa, Yolity Vvainkhardt, Rehiny Andriukaitene. Zaporidzhzhia: RVV ZDIA, 2016. 608. URL: <https://old-zdia.znu.edu.ua/index.php?page=4007&lang=ua> [in Ukrainian] (application date 07/20/2023)

12. Publichne upravlinnia v umovakh instytutsiinykh zmin [Public administration in conditions of institutional changes]: kolektyvna monohrafiia / Za nauk. redaktsii d. derzh. upr. R. V. Voitovykh ta P. V. Vorony Kyiv, 2018. 475. URL: https://www.dut.edu.ua/uploads/l_931_59909737.pdf (application date 07/20/2023) [in Ukrainian]

13. Bezкровnyi O., Mysnyk T. Leha O., Yaloveha L. (2018). Corporate tax management as a basis for ensuring financial security of the enterprise Management of the 21ST Century: Globalization Challenges. Monograph. Prague, 103–110. [in English]

14. Mykhailovska O. V. (2017). Komunikatsiinyi protses yak osnova publichnoho upravlinnia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini. Publichne upravlinnia sotsialno-ekonomichnymy systemamy v umovakh tranzytyvnykh zmin [The communication process as the basis of public administration in the conditions of decentralization of power in Ukraine. Public management of socio-economic systems in conditions of transitive changes]: kolektyvna monohrafiia / za zah red. D. O. Suhoniako. Nizhyn: FOP Lukianenko V. V., TPK «Orkhidea». 89–109. [in Ukrainian]

15. Moseiko A. H., Nehodchenko V. O. (2021). Aktualni problemy publichnoho administruvannia vitchyznianoiu sferoiu natsionalnoi bezpeky [Actual problems of public administration in the domestic sphere of national security]: Monohrafiia. Dnipro: Dniprovskiy humanitarniy universytet. 194. [in Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції 29.07.2023

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Електронне наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

Electronic scientific publication

«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»

№ 6 (36)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2023

Видано у авторській редакції

Підписано до публікації 31.07.2023

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com