

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника
“Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)

№ 2 (41)

*Включений до Переліку наукових фахових видань України Категорія «Б»,
у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття
наукових ступенів із галузі «Публічне управління та адміністрування»
(спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування),
відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України
від 17.03.2020 р. № 409 (додаток 1).*



Видавничий дім
«Гельветика»
2024

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Журнал включений до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща).

Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 13 від 24.06.2024 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) –
д.н.держ.упр., проф.;

Ченцов В. В. – д.і.н., д.н.держ.упр., проф.;

Лопушинський І. П. – д.н.держ.упр., проф.;

Антонова Л. В. – д.н.держ.упр., проф.;

Антонов А. В. – д.н.держ.упр., доц.;

Домбровська С. М. – д.н.держ.упр., проф.;

Крушельницька Т. А. – д.н.держ.упр., доц.;

Шведун В. О. – д.н.держ.упр., проф.;

Міщенко Д. А. – д.н.держ.упр., проф.;

Парубчак І. О. – д.н.держ.упр., проф.;

Плеханов Д. О. – д.н.держ.упр., доц.;

Халецька А. А. – д.н.держ.упр., проф.;

Геллерт Лотар – д.філос., проф., Німеччина;

Кашубський Михайл – д.філос., доц., Австралія;

Чижович Веслав – д.габ., проф., Республіка Польща;

Верденхофа Ольга – Dr.sc.admin., ас. проф., Латвійська
Республіка;

Дьякон Денис – Dr.oec, проф., Латвійська Республіка.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Славогородська, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: Ю. В. Ковальчук

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Реєстрація суб’єкта у сфері друкованих медіа:

Рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення № 1136 від 11.04.2024 року.

Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000

Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua

Підписано до друку 25.06.2024. Замовлення № 0724/542.

Формат 60×84/8. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 9,77. Обл.-вид. арк. 10,20.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефон +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб’єкта видавничої справи

ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Засновник – Університет митної справи та фінансів

© Університет митної справи та фінансів, 2024

ЗМІСТ

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

М. С. Давидов. Проблеми державного управління в ухиленні від сплати податків в Україні: інституційний аналіз (на основі впровадження європейських інструментів).....	5
І. В. Драган, Л. В. Антонова, А. В. Дакал. Формування та реалізація державного впливу на організацію стандартизованих систем з управління ризиками інноваційного процесу	12
Є. О. Івасюк. Фактори впливу на комунікацію органів публічної влади під час повномасштабної війни в Україні.....	19
Л. М. Івашова. Види і роль публічної дипломатії в реалізації зовнішньої політики держави та її особливості у сфері медичної реабілітації	27
І. М. Коросташова. Інституційна спроможність Держмитслужби з державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та адміністративної підтримки в умовах спрощення митних формальностей і процедур	36
В. В. Коцан. Публічно-управлінський аспект правової освіти на сучасному етапі розвитку України.....	45
Р. О. Кудряшов. Проблеми та перспективи взаємодії громадянського суспільства та державних інституцій у напрямі розвитку ветеранського руху.....	50
А. С. Мідіна. Методи взаємодії як важелі державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України.....	59
Ю. В. Серeda. Зарубіжний досвід державного управління дорожнім будівництвом	64

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ТЕОРІЇ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ

О. В. Антонова, О. С. Депутат. Оцінювання вразливості та адаптивності державної служби України до кризових ситуацій на прикладі пандемії Covid-19 та воєнного стану	69
--	----

СТОРИНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

М. О. Ющук. Сучасний стан та актуальні проблеми публічного управління інвестиційною діяльністю.....	79
--	----

CONTENTS

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

- M. S. Davydov.** Problems of state administration in tax avoidance in Ukraine: institutional analysis (based on the implementation of European tools) 5
- I. V. Dragan, L. V. Antonova, A. V. Dakal.** Formation and implementation of state influence on the organization of standardized systems for risk management of the innovation process 12
- Ye. O. Ivasiuk.** Factors influencing the communication of public authorities during the full-scale war in Ukraine..... 19
- L. M. Ivashova.** Types and role of public diplomacy in the implementation of the foreign policy of the state and its special features in the field of medical rehabilitation 27
- I. M. Korostashova.** Institutional capacity of the State Customs Service for state regulation of foreign economic activities and administrative support in the conditions of simplifying customs formalities and procedures 36
- V. V. Kotsan.** Public administrative aspect of legal education at the current stage of development of Ukraine 45
- R. O. Kudryashov.** Problems and prospects of interaction between civil society and state institutions in the direction of development of the veterans movement..... 50
- A. S. Midina.** Methods of interaction as levers of state regulation of the development of personnel potential of the National Guard of Ukraine 59
- Yu. V. Sereda.** Foreign experience of public administration of road construction 64

STATE ADMINISTRATION: THEORIES AND THE BEST PRACTICES

- O. V. Antonova, O. S. Deputat.** Adopting and assessing the vulnerability of the civil service system of Ukraine to crisis situation on the example of the COVID-19 pandemic and martial law 69

YOUNG SCIENTIST'S PAGE

- M. O. Yushchuk.** Current status and current problems of public administration of investment activities in Ukraine 79

М. С. Давидов, аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УХИЛЕННІ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ АНАЛІЗ (НА ОСНОВІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНСТРУМЕНТІВ)

У статті висвітлені проблеми державного управління в ухиленні від сплати податків в Україні, зокрема їх інституційні аспекти та запропоновані шляхи їх розв'язання на основі впровадження передового європейського досвіду. Аналізуються інституційні складники, завдяки яким управлінські пріоритети, цілі і завдання трансформуються у практичні дії і процедури, зокрема інструмент, норми, формальні і неформальні правила реалізації державного управління в ухиленні від сплати податків. Через призму Національної стратегії доходів на 2024–2030 роки як інституційно правової основи трансформації державної політики боротьби з ухиленням від оподаткування виокремлено такі основні етапи інституційних трансформацій, як зміна філософії податкових та митних органів шляхом обмеження їх прямого втручання у діяльність суб'єктів бізнес-середовища, відновлення довіри громадян до Державної податкової та митної служб та впровадження заходів податкової та митної політики в рамках змінених підходів. У контексті євроінтеграційних процесів наголошується на необхідності узгодження норм оподаткування податком на прибуток із законодавством ЄС, глобальними ініціативами G20/BEPS, імплементацію норм щодо оподаткування податком на додану вартість, несинхронізації директиви Ради ЄС з питань адміністрування акцизних податків, модернізації спрощеної системи оподаткування та приведення її у відповідність з європейськими аналогами, впровадження процедур взаємного узгодження за угодами про уникнення подвійного оподаткування, процедури згідно із Арбітражною конвенцією ЄС та процедури вирішення податкових суперечок. Охарактеризовано інституційні трансформації митної політики, зокрема щодо забезпечення балансу контролю та спрощення процедур. Визначено шляхи розвитку технічних механізмів розвитку адміністративного потенціалу фіскальних органів щодо практичного застосування імплементованих норм, зокрема підключення до ІТ-систем країн ЄС для автоматичного збору та обміну фіскальними даними.

Ключові слова: механізми державного регулювання, податки та збори, державна податкова політика, державний бюджет, запобігання ухиленню від оподаткування, інституційні зміни, пряме оподаткування, непряме оподаткування.

M. S. Davydov. Problems of state administration in tax avoidance in Ukraine: institutional analysis (based on the implementation of European tools)

The article highlights the problems of public administration in tax evasion in Ukraine, in particular their institutional aspects and suggested ways to solve them based on the implementation of best European experience. Institutional components are analyzed, thanks to which management priorities, goals and tasks are transformed into practical actions and procedures, in particular, tools, norms, formal and informal rules for the implementation of public administration in tax evasion. Through the prism of the National Revenue Strategy for 2024-2030 as an institutional and legal basis for the transformation of the state policy of combating tax evasion, the main stages of institutional transformations have been singled out, such as changing the philosophy of tax and customs authorities by limiting their direct intervention in the activities of business environment subjects, restoration of citizens' trust in the State Tax and Customs Services and implementation of tax and customs policy measures within the framework of changed approaches. In the context of European integration processes, it is emphasized the need to harmonize income tax norms with EU legislation, G20/BEPS global initiatives, implementation of value added tax norms, non-synchronization of the EU Council directive on excise tax administration, modernization of the simplified taxation system and bringing it into compliance with European counterparts, implementation of mutual agreement procedures under agreements on avoidance of double taxation, procedures under the EU Arbitration Convention and procedures for resolving tax disputes. The institutional transformations of the customs policy are characterized, in particular with regard to ensuring the balance of control and simplification of procedures. The ways of development of technical mechanisms for the development of the administrative potential of fiscal bodies regarding the practical application of the implemented norms have been determined, in particular, the connection to the IT systems of the EU countries for the automatic collection and exchange of fiscal data.

Key words: mechanisms of state regulation, taxes and fees, state tax policy, state budget, prevention of tax evasion, institutional changes, direct taxation, indirect taxation.

Постановка проблеми. В глобальному середовищі фіскальна система є одним із найбільш ефективних регуляторів конкурентоспроможності країн та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Поряд зі стандартною фіскальною функцією вона в сучасному світі виконує сервісну (спрощує процес плати податків) та стимулюючу функції (формує базові передумови зростання економіки та її галузей в рамках реалізації стратегічних пріоритетів держави). За загальною концепцією державна фіскальна політика може виступати в якості

інструменту стимулювання зростання або зниження рівня економічної активності, формування сприятливої або «ворожої» кон'юнктури ринку, зниження або зростання «тінізації» економіки. Проте за період незалежності з 1991 року в Україні на тлі превалювання популістичного характеру публічної політики зв'язок між державною економічною та фіскальною політиками зруйновано. Цілі Державної податкової та Державної митної служб України зосереджені виключно на мобілізації максимального обсягу податків до бюджету за лобювання інтересів груп впливу та збереження політичної підтримки громадянами правлячих еліт. Це буде однією з головних проблем підвищення рівня консолідації власних ресурсів для реконструктивної відбудови України.

Загальне податкове навантаження як на суб'єктів підприємницької діяльності, так і фізичних осіб в Україні знаходиться на рівні таких країн як Норвегія, Нідерланди чи Німеччина – близько 40%. Проте в рейтингу глобальної конкурентоздатності Україна посідає 85-ту позицію (Норвегія – 17-ту, Нідерланди – 4-ту, Німеччина – 5-ту); у рейтингу сприйняття корупції Україна посіла лише 117-ту позицію (Норвегія – 7-му, Нідерланди – 8-му, Німеччина – 9-ту); за рівнем простоти сплати податків Україна знаходиться на 65-й позиції (Норвегія – 34-й, Нідерланди – 22-й, Німеччина – 46-й) [1].

Така тенденція, на жаль, є наслідком постійного зростання видатків соціального спрямування (в умовах війни – неминучого), нераціональних підходів до управління державним боргом (як наслідок – значні обсяги видатків на його погашення та обслуговування) та планування бюджету, де за основу беруться суми видатків, а не реальних до мобілізації доходів держави. Цей перелік негативних державно-управлінських тенденцій доповнює фактична легітимізація культури ухилення від оподаткування як шляхом застосування наявних прогалин в чинному галузевому законодавстві, так і шляхом податкового шахрайства, нелегального підприємництва та зайнятості. У підсумку Україна набула ознак корумпованої на усіх щаблях суспільства країни, яка нераціонально та неощадливо проводить видаткову політику та має високе податкове навантаження для законослухняного бізнесу і громадян. І очевидно, що яскраво виражене популістичне спрямування публічної політики (яке підміняє поняття політики соціальної справедливості) вимагає все більшого додаткового фінансування з бюджету.

Маємо невідомі показники рівня ухилення від оподаткування, що оцінюється експертними групами до 50% від рівня мобілізації доходів до державного бюджету [2], тінізації економіки – щонайменше 32% від обсягу офіційного ВВП [3] та тенденцію їхнього зростання.

Протидія ухиленню від сплати податків безпосередньо залежить від архітектури державної фіскальної політики, яка формується відповідно до стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Нажаль, останні значною часткою зберігають декларативний характер, що призводить до відсутності результатів їх реалізації на практиці. Тобто враховуючи не лише руйнівний вплив російсько-української війни на економіку та соціальне середовище в Україні, а й історичну ретроспективу горизонти планування в фінансово-економічній сфері залишатимуться обмеженими середньостроковим періодом, оскільки їх основою є зокрема Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [4], де прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку на довгостроковий період передбачені в рекомендаційному форматі, та бюджетне прогнозування, яке обмежується трирічним періодом [5].

Наслідком відсутності стратегічного бачення розвитку фіскальної політики є концентрація дій Державної податкової служби України виключно на виконанні планових завдань з мобілізації ресурсу до дохідної частини державного та місцевих бюджетів за будь-яку ціну, здебільшого за рахунок «ручного» регулювання діяльності суб'єктів офіційної та «тіньової» економіки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджуючи генезу понятійної категорії «ухилення від оподаткування» зазначимо, що в правовому трактуванні це визначення демократично розвинених країн. Узагальнення законодавчих норм країн ЄС щодо ухилення від оподаткування показує, що до ключових аспектів цього явища відносяться, зокрема операції з приховування фіскальної бази, шахрайські дії у фіскальній сфері та фіктивні (нереальні) господарські операції. Про це докладно прописано в нормативних документах з метою досягнення стратегічної цілі дотримання усіма платниками податків фіскального законодавства та покарання за податкові порушення. Досягненню зазначених цілей сприяє те, що платники податків чітко усвідомлюють нормативно визначені межі, за якими настає покарання. Але, оскільки ЄС є конфедерацією демократично розвинених країн, то діяльність фіскальних органів міждержавної спільноти спрямована, перш за все, не на покарання порушників та мобілізацію доходів, а на запобігання проявів ухилення від оподаткування.

Українська ж практика наповнення дохідної частини свідчить про, можна навіть сказати, легалізований формат імітації боротьби з податковими правопорушеннями, яка носить каральний, безвідповідальний, а в деяких випадках і неадекватний вигляд процесу пошуку неплатників податків. Відтак маємо неналежний рівень культури сплати податків як серед представників бізнес-сектору, так і громадян. Побуває думка, що сплата податків має на меті не забезпечення належним фінансовим ресурсом надання публічних послуг та розвитку держави, а несе характер примусу та відкupu від необгрунтованих, подекуди агресивних, дій органів фіскального контролю. А це свідчить про відсутність суспільного договору щодо отримання органами публічної влади фінансового ресурсу на виконання державно-управлінських функцій.

Визнаючи наявні проблеми до проблеми ухилення від сплати податків звертаються вітчизняні вчені як у сфері економіки, так і публічного управління та адміністрування. На тепер особливий інтерес становить спектр наукових досліджень, який охоплює період після повномасштабного вторгнення РФ, оскільки воєнний стан та кризові умови війни внесли суттєві корективи в усі державотворчі процеси. Автори проводять історико-правові паралелі щодо процесів, пов'язаних з ухиленням від сплати податків, розкривають юридичні аспекти відповідальності, пропонують шляхи протидії ухиленню від сплати податків в умовах воєнного стану, цілком справедливо звертаючись до зарубіжного досвіду та наголошуючи на критичному впливі цього негативного явища на відновлення та реконструктивну відбудову національної економіки, її фінансове забезпечення як внутрішнє, так і зовнішнє (Т. Барановська [6], І. Бірюкова [7], І. Висоцька [8], В. Кисельов [9], Н. Лелюк [8], О. Панасюк [9], С. Родченко [8], М. Трещов [10] та інші).

Зазначимо, що сьогоденні запит суспільства щодо підвищення ефективності функціонування фіскальних органів в форматі європейської та євроатлантичної інтеграції кардинально посилює жорсткими вимогами міжнародних кредиторів і донорів України та коаліції країн Контактної групи з питань оборони України щодо підвищення рівня економічної стійкості та фіскальної незалежності державного бюджету за рахунок зростання рівня мобілізації податків, боротьби з ухиленням від оподаткування та застосування агресивних схем мінімізації сплати податків. Тому амальгама наявних теоретичних розробок потребує доповнення та розширення за рахунок акцентів на передовій європейській практиці, актуальність чого посилюється інтенсифікацією євроінтеграційних процесів для України.

Мета статті – ідентифікація проблеми державного управління в ухиленні від сплати податків в Україні, зокрема її інституційних аспектів та вироблення шляхів її розв'язання на основі впровадження передового європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу. Особливістю інституційного підходу до публічного управління є те, що він визначає суб'єкти, організаційно-функціональну структуру управління, технологію управління та інституційні складники (елементи системи, завдяки яким управлінські пріоритети, цілі і завдання трансформуються у практичні дії і процедури і визначаються інститутами управлінської системи, а також інструменти, норми, формальні і неформальні правила реалізації технології управління) [11, с. 205].

Інституційною правовою основою трансформації державної політики боротьби з ухиленням від оподаткування на тепер можна визначити Національну стратегію доходів на 2024–2030 роки [12], ухвалену в рамках виконання програми механізму розширеного фінансування Міжнародного Валютного Фонду. Стратегія є дорожньою картою реформ щодо гармонізації вітчизняного фіскального законодавства з директивами ЄС. Містить ключові аспекти трансформації податкової та митної системи, а також удосконалення процедур податкового та митного адміністрування, що мають створити передумови для підвищення рівня мобілізації доходів до бюджетів усіх рівнів в короткостроковій перспективі та формування потенціалу задоволення бюджетних потреб у фінансових ресурсах у середньостроковій перспективі.

Зазначений стратегічний документ демонструє візію щодо належної якості фінансування надання публічних послуг і забезпечення фіскальної стабільності на державному рівні у керований і сталий спосіб на відміну від чинної концепції так званого податкового шахрайства. Передбачається публічна боротьба з продажем фіктивного податкового кредиту з ПДВ, конвертаційними центрами, вилучення фінансових та матеріальних активів у суб'єктів господарювання та інших механізмів, які знаходяться у розпорядженні Державної податкової служби, Державної митної служби, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро та Служби безпеки України, які вже були частиною низки ситуативних і непослідовних реформ.

Задекларовано наміри політикуму України в рамках виконання положень Меморандуму про економічну та фінансову політику з МВФ щодо пошуку шляхів збільшення доходів бюджету на стійкій основі, покращення надходження податків шляхом закриття існуючих можливостей для ухилення від оподаткування, підвищення рівня дотримання законодавства та боротьби з тіньовою економікою, оскільки міжнародні донори висувують вимогу вищого рівня задоволення нагальних потреб відновлення, реконструкції та модернізації за рахунок власних ресурсів України, що надасть можливість більшою мірою контролювати розвиток і стабільність нашої держави.

Очікується суттєве нівелювання наявного переважно негативного ставлення громадян до необхідності дотримання податкового та митного законодавства, а також покращення іміджу органів контролю в цій сфері публічного управління, забезпечення широкої комунікації з інституціями громадянського суспільства та бізнес-середовища щодо пріоритетів розвитку податкової та митної політики.

Виокремлюються три основні етапи інституційних трансформацій:

– зміна філософії податкових та митних органів шляхом обмеження їх прямого втручання у діяльність суб'єктів бізнес-середовища шляхом реалізації проектів з консолідації даних і переходу на роботу знеособленою інформацією задля уникнення ризиків застосування суб'єктивного підходу, проявів корупції та лобізму інтересів певних груп впливу;

- відновлення довіри громадян до Державної податкової та митної служб, що є критичним маркером успішної реалізації нової фіскальної політики;
- впровадження заходів податкової та митної політики в рамках змінених підходів.

Акцентується увага на реалізації комплексу заходів організаційного впливу з підвищення рівня доброчесності податкових органів за рахунок дієвого виконання антикорупційної програми; забезпеченні конфіденційності та захисту даних шляхом формування консолідованої системи збору, обробки та зберігання податкової і митної інформації на базі Міністерства фінансів України без задіяння підрозділів Державної податкової та митної служб України, як суб'єктів потенційних ризиків прояву недоброчесності; інтеграції так систем управління фіскальними ризиками, як СМОКР та Asur, системи обміну інформацією в цілях фіскальної мобілізації, в тому числі в стандартах CRS; підвищенні ефективності проведення перевірок фіскальними органами за рахунок застосування інструментів е-аудиту.

Загалом трансформація державної податкової політики з метою мінімізації можливостей для ухилення від оподаткування та зростання рівня мобілізації доходів повинна спиратися на передовий європейський досвід та враховувати потреби інтеграційних процесів України. Ми говоримо про узгодження норм оподаткування податком на прибуток із законодавством ЄС, глобальними ініціативами G20/BEPS, зокрема в частині трансферного ціноутворення, та уніфікація пільгових режимів; імплементацію норм європейського законодавства щодо оподаткування податком на додану вартість, особливо в частині відповідності податкових пільг директиві Директиві 2006/112/ЄС; регулювання та оподаткування оборотів криптовалют та інших віртуальних активів; підвищення рівня ставок акцизів на паливо, алкоголь та тютюнові вироби до мінімальних рівнів, які узгоджені директивами ЄС; впровадження механізму оподаткування вуглецевих викидів; надання органам місцевого самоврядування додаткових повноважень щодо адміністрування податку на нерухомість, що відповідає принципам децентралізації та практиці країн-членів ЄС.

Один із найбільш вагомих напрямів є модернізація спрощеної системи оподаткування та приведення її у відповідність з європейськими аналогами шляхом виключення можливості її використання юридичними особами та суб'єктами високорентабельних і ризикових видів діяльності, запровадження додаткових запобіжників проти зловживань, зокрема через нормативну регламентацію доступу до рахунків, а також кардинальне підвищення та диференціацію ставок єдиного податку.

Відповідні інституційні трансформації торкаються й митної політики, де звертаємо увагу на вагомість забезпечення балансу контролю та спрощення процедур, в тому числі щодо розвитку програм авторизованого економічного оператора, системи надання авторизацій на застосування спрощень, укладення угод про взаємне визнання АЕО між Україною і ЄС, впровадження відповідного IT-рішення, NCTS; посилення обміну митною інформацією з іншими країнами, спільний контроль у пунктах пропуску та дотримання міжнародних домовленостей в рамках міжнародного співробітництва. Забезпечення передумов для інституційного розвитку митних органів в частині підвищення рівня заробітної плати співробітників до ринкового рівня, впровадження системи КРІ та розробка IT-рішень для автоматизації моніторингу їх виконання сприятиме підвищенню керованості організаційної структури та якості оцінювання ефективності рішень, актуалізація системи управління персоналом. Це у свою чергу вимагає розвитку IT і технічного оснащення співробітників митних органів, «цифрових» рішень, сумісних з практиками ЄС, оснащення пунктів пропуску сучасними технічними засобами.

В рамках процесів євроінтеграції та курсу на набуття членства в ЄС в Україні необхідно реалізувати комплекс заходів з імплементації європейських норм з сфери фіскальної політики, оскільки будь-яке положення правового акту ЄС необхідно належним чином імплементувати в національне законодавство кожної країни-члена ЄС з метою досягнення синергії положень фіскального законодавства, гармонізованих на рівні спільноти, та мінімізації ризиків неконкурентної боротьби за рахунок отримання фіскальних преференцій окремими країнами-членами.

Фіскальна політика ЄС містить три окремі сфери – пряме оподаткування, нормативне регулювання якого проводиться виключно законодавчими актами держав-членів; непряме оподаткування, яке регулюється актами ЄС оскільки впливає на свободу надання послуг та вільний рух товарів на єдиному ринку; норми співдії в сфері адміністрування податків, зборів і обов'язкових платежів, що сприяють високій ефективності мобілізації доходів бюджетів.

Імплементація норм фіскального законодавства ЄС означає кардинальний перегляд чинної редакції Податкового кодексу України, оскільки на поточний момент експертами виділяється низка з понад двадцяти директив ЄС, які потребують гармонізації в українському законодавстві [13, 14].

Зазначимо, що в сфері непрямого оподаткування, основними елементами якого є податок на додану вартість (ПДВ) та акцизні податки. Нормативними актами ЄС за мінімальними виключеннями встановлено рівні умови для платників податків з усіх країн-членів, оскільки надання конкурентних переваг окремим з них спотворювало умови ведення бізнесу в економічній зоні співтовариства.

Варто належним чином оцінити наявність лише незначних розбіжностей законодавства України з питань адміністрування ПДВ з Директивою Ради 2006/112/ЄС від 28.11.2006 про спільну систему ПДВ. Також реалізовано

окремі заходи щодо виконання зобов'язань перед ЄС з питань імплементації спільних практик адміністрування акцизних податків. Це свідчить про ефективну реалізацію положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо гармонізації нормативних актів та практик з ПДВ та акцизних тарифів. Однак, залишаються несинхронізованими певні директиви Ради ЄС з питань адміністрування акцизних податків, які виходять за межі Угоди про асоціацію. Мова, зокрема йде про створення мережі акцизних складів, що відповідає не лише юридичним, а й технічним вимогам ЄС, та носить принциповий характер в рамках протидії ухиленню від оподаткування шляхом запобігання обігу та виробництва контрафактів і підробок.

В рамках реалізації заходів з дотримання сумісності устрою ЄС та стандартів ОЕСР у вітчизняне законодавче поле вже імплементовано базові стандарти фіскальної політики з протидії ухиленню від сплати податків та запобігання подвійного оподаткування. Проте нормативне поле ЄС у цій сфері є більш жорстким, ніж за українське. Відповідно, це вимагає подальшого узгодження національного законодавства із законодавством ЄС, зокрема імплементації Директиви Ради 2017/1852/ЄС від 10.10.2017 про механізми вирішення податкових спорів у ЄС, якою прописано застосування базових процедур їх вирішення – процедура взаємного узгодження (Mutual Agreement Procedure) за угодами про уникнення подвійного оподаткування, процедури згідно із Арбітражною конвенцією ЄС та процедури вирішення податкових суперечок (tax dispute resolution).

Попри централізованість процесу прийняття рішень на рівні Ради ЄС країни-члени, все ж таки, не позбавлені незалежності в прийнятті рішень щодо фіскальної політики. Водночас усталені практики вимагають високого рівня взаємної інтеграції в сфері регламентування діяльності податкових органів, особливо щодо налагодження тісної співпраці щодо обміну даними, проведення спільних контрольних заходів та забезпечення стягнення заборгованостей зі сплати обов'язкових платежів. Формат спільних зусиль та єдиної фіскальної політики має вирішальне значення для виявлення та зниження ступеню ухилення від оподаткування та податкового шахрайства. Тому необхідне впровадження стандарту автоматичного обміну даними щодо фінансових рахунків та розробки необхідних IT-рішень; внесення законодавчих змін в частині обов'язку суб'єктів бізнес-середовища зі збору та надання інформації для подальшого обміну між фіскальними органами держав-членів, включаючи інформацію з державних реєстрів, інформацію про доходи та заробітну плату резидентів інших держав-членів, інформацію з електронних платформ про доходи продавців, інформацію про операції платіжних компаній тощо.

При цьому, вважаємо, що імплементації положень фіскального законодавства ЄС в українську практику недостатньо для досягнення очікуваного ефекту ні щодо наближення вступу України до ЄС, ні щодо посилення боротьби з ухиленням від оподаткування. Припускаємо, що навіть якісне за всіма параметрами нормативно-правове поле вимагає створення потужного адміністративного та компетентісного потенціалу фіскальних органів щодо практичного застосування таких норм. З технічного боку це вимагає підключення Державної податкової служби України до IT-систем країн ЄС для автоматичного збору та обміну фіскальними даними, а також створення спеціальної захищеної мережі CCN/CSI (спільна IT-платформа обміну фіскальними даними з компетентними органами ЄС), системи обміну інформацією про ПДВ (VIES) задля підтвердження ідентифікаційних номерів платників, зареєстрованих у ЄС для транскордонних операцій, E-commerce та One-Stop Shop (OSS) з метою спрощення більшості зобов'язань з ПДВ для транскордонних продавців, дозволяючи їм реєструватися платниками в онлайн в одній державі-члені ЄС, системи контролю переміщення підакцизних товарів (алкоголю, тютюну та енергоносіїв) – EMCS, яку використовують понад 100 тисяч бізнес-суб'єктів, що робить її важливим інструментом для обміну інформацією та співпраці між державами-членами ЄС.

Задекларовані наміри щодо застосування сучасних європейських інструментів та практик боротьби з ухиленням від оподаткування [12] потребують інституційних змін як в суспільстві, так і в державному управлінні щодо втілення таких для ЄС констант, як верховенства права, якість публічного управління, низький рівень корупції та висока культура сплати податків.

На жаль, експертні групи Світового банку, Української Ради Бізнесу, аналітичних центрів CASE Україна та ICET на разі змушене визнати, що якість фундаментальних інститутів в Україні не те, що не відповідає рівню країн-членів ЄС, а навіть рівню країн Східної Європи під час проведення трансформаційних реформ після розпаду Варшавського блоку. У жодній з чинних країн-членів ЄС не існувало такого інституційного розриву, який необхідно подолати в Україні. Тому за відсутності європейських інклюзивних якісних інституцій, політичної волі та прагматичного підходу до реформування імплементація європейських інструментів та дискреції лише в нормативне поле матиме результатом виключно зростання рівня корупції, посилення тиску на бізнес-середовище з боку правоохоронних та контролюючих органів, які потребують термінового реформування і набуття статусу сервісних служб, та «тінізації» економіки [15].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Відтак у підсумку наголошуємо послідовності реалізації інституційних трансформацій, що перш за все передбачає комплексне переформатування організації роботи та функціоналу владних інституцій (Бюро економічної безпеки України, Державної податкової та Державної митної служб України), завершення судової реформи, реалізації реформи правоохоронних органів. Успішне втілення в життя цієї основоположної частини процесу інституційного перетворення повинне знайти відображення

в прозорих метриках та визнаних глобальною експертною спільнотою методології із верифікованою точністю, як-от Worldwide Governance Indicators. Тоді відкриється можливість успішного переходу до європейської дисципліни, надання додаткових повноважень фіскальним та правоохоронним органам і, як результат – формування фіскальної системи, яка відповідатиме вимогам інтеграції України як надійної податкової юрисдикції в світову економіку, стимулюватиме бізнес-середовище та громадян виконувати свої фіскальні зобов'язання, сприяючи відновленню держави.

Список використаних джерел:

1. Податкова пастка для української економіки. *Український інститут майбутнього*. 2023. URL : <https://uifuture.org/publications/podatкова-pastka-dlya-ukrayinskoyi-ekonomiky>.
2. Дубровський В., Черкашин В., Гетман О. Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/унікнення оподаткування в Україні: 2021. Київ : Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна; Інститут соціально-економічної трансформації, 2021. 55 с. URL : <https://iset-ua.org/images/Doslidzennya-shem-2021-final.pdf>.
3. Тенденції тіньової економіки. *Міністерство економіки України*. URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>.
4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>.
5. Мунько А. Ю. Особливості застосування стратегічного підходу в публічному управлінні у фінансово-економічній сфері України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 11. URL : <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-02-06>.
6. Барановська Т. В. Відповідальність за ухилення від сплати податків: історико-правовий аналіз вітчизняного законодавства. *Історико-правовий часопис*. 2023. № 20 (1). С. 16–23. URL : <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2023-1/2>.
7. Бірюкова І. Г. Запобігання ухиленню від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) в Україні: зарубіжний досвід. *Ірпінський юридичний часопис*. 2023. № 3 (12). С. 201 – 210. URL : [https://doi.org/10.33244/2617-4154-3\(12\)-2023-201-210](https://doi.org/10.33244/2617-4154-3(12)-2023-201-210).
8. Висоцька І. Б., Родченко С. С., Лелюк, Н. Є. Протидія ухиленню від сплати податків в умовах воєнного стану. *Академічні візії*. 2023. № 19. URL : <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7966623>.
9. Панасюк О. В., Кисельов В. М. Особливості юридичної відповідальності суб'єктів господарської діяльності за ухилення від сплати податків. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2023. № 2 (102). С. 196–204. URL : <https://doi.org/10.33766/2524-0323.102.196-204>.
10. Трещов М. М. Фінансове забезпечення відновлення та реконструкції України у повоєнний період. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 2 (14). С. 19–40. URL : [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-19-40](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-19-40).
11. Трещов М. М. Концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів : монографія. Дніпро, ДРІДУ НАДУ: Моноліт, 2018. 308 с.
12. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 р. № 1218-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223>.
13. Маяускас П. Податкові зміни, необхідні Україні для виконання вимог до держав-членів ЄС. *Програма з управління державними фінансами в Україні (EU4PFM)*. 2022. URL : <https://eu4pfm.com.ua/interviews/statyky-ukraintsiv-za-kordonom-stanut-prozorishymy-clone/?lang=uk>.
14. Івашова Л. М., Шевченко Н. І., Виноградова Н. Л. Особливості реалізації антикорупційної політики та протидії тіньовому сектору економіки у світлі євроінтеграційних прагнень України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 3 (34). С. 40–49. DOI: <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-3.6> URL: <http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2022/3/6.pdf>
15. Дубровський В., Боярчук Д. Аналітична доповідь: стале економічне зростання в умовах субоптимальних інституцій в Україні. Київ : CASE Україна, 2024. 16 с. URL : <https://case-ukraine.com.ua/publications/analitichna-dopovid-stale-ekonomichne-zrostannya-v-umovah-suboptimalnyh-instytutsij-v-ukrayini>.

References:

1. Ukrainian Institute of the Future (2023), *Podatkova pastka dlia ukrainskoi ekonomiky* [A tax trap for the Ukrainian economy], official site, available at: <https://uifuture.org/publications/podatкова-pastka-dlya-ukrayinskoyi-ekonomiky> [Ukraine].
2. Dubrovskiy V., Cherkashyn V., & Hetman O. (2021). *Porivnialnyi analiz fiskalnoho efektu vid zastosuvannia instrumentiv ukhylennia/ynyknennia opodatkuvannia v Ukraini* [Comparative analysis of the fiscal effect of the use of

tax evasion/avoidance tools in Ukraine], Tsentr sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen CASE Ukraina; Instytut sotsialno-ekonomichnoi transformatsii, Kyiv, 55 p. available at: <https://iset-ua.org/images/Doslidzennya-shem-2021-final.pdf> [Ukraine].

3. Ministry of Economy of Ukraine (2022), *Tendentsii tinovoi ekonomiky* [Trends of the shadow economy], official site, available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki> [Ukraine].

4. VRU, Law of Ukraine (2000), *Pro derzhavne prohozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy* [Law of Ukraine “On State Forecasting and Elaboration of Ukraine's Economic and Social Development Programs”], dated March 23, 2000 No 1602-III. available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (related to 19.04.2024) [Ukraine].

5. Munko A. Yu. (2024), “*Osoblyvosti zastosuvannia stratehichnoho pidkhotu v publichnomu upravlinni u finansovo-ekonomichnii sferi Ukrainy*” [Application's Peculiarities of a Strategic Approach in Public Administration in the Financial and Economic Sphere of Ukraine], *journal Problemy suchasnykh transformatsii. Seriya: pravo, publichne upravlinnia ta administruvannia* [Problems of Modern Transformations. Series: Law, Public Management and Administration], vol. 11. available at : <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-02-06> [Ukraine].

6. Baranovska T. V. (2023), “*Vidpovidalnist za ukhlyennia vid splaty podatkov: istoryko-pravovyi analiz vitchyznianoho zakonodavstva*” [Liability for tax evasion: historical and legal analysis of domestic legislation], *journal Istoryko-pravovyi chasopys* [History & Law Journal], vol. 20(1), pp. 16–23. available at: <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2023-1/2> [Ukraine].

7. Biriukova I. H. (2023), “*Zapobihannia ukhlyenniu vid splaty podatkov, zboriv (oboviazkovykh platezhiv) v Ekraini: zarubizhnyi dosvid*” [Prevention of evasion of taxes, fees (mandatory payments) in Ukraine: foreign experience], *journal Irpynskiyi yurydychniy chasopys* [Irpın legal chronicles], vol. 3(12), pp. 201 – 210. available at: [https://doi.org/10.33244/2617-4154-3\(12\)-2023-201-210](https://doi.org/10.33244/2617-4154-3(12)-2023-201-210) [Ukraine].

8. Vysotska I. B., Rodchenko S. S., & Leliuk, N. Ye. (2023), “*Protydiia ukhlyenniu vid splaty podatkov v umovakh voiennoho stanu*” [Combating tax evasion under martial law], *journal Akademichni vizii* [Academic Visions], vol. 19. available at: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7966623> [Ukraine].

9. Panasiuk O. V., Kyselov V. M. (2023), “*Osoblyvosti yurydychnoi vidpovidalnosti subiektiv hospodarskoi diialnosti za ukhlyennia vid splaty podatkov*” [Features of legal liability of business entities for tax evasion], *journal Visnyk Luhanskoho derzhanoho universytetu vnurishnykh sprav im. E. O. Didorenka* [Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E. Didorenko], vol. 2(102), pp. 196–204. available at: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.102.196-204> [Ukraine].

10. Treshchov M. M. (2023), “*Finansove zabezpechennia vidnovlennia ta rekonstruktsii Ukrainy u poviennyi period*” [Financing of recovery and reconstruction of Ukraine during the post-war period], *journal Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia* [Scientific Herald: Public Administration], vol. 2(14), pp. 19–40, available at : [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-19-40](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-19-40).

11. Treshchov M. M. (2018), *Kontseptualni zasady stratehichnoho upravlinnia resursnym zabezpechenniam mistsevykh biudzhetyv* [Conceptual principles of strategic management of resource provision of local budgets], Monograf, Monolit, Dnipro, 308 p. [Ukraine].

12. KMU (2023), *Pro skhvalennia Natsionalnoi stratehii dokhodiv do 2030 roku* [On the approval of the National Revenue Strategy until 2030], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 27, 2023 No 1218-r. available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> [Ukraine].

13. Maiauskas P. (2022), “*Podatkovi zminy, neobkhidni Ukraini dlia vykonannia vymoh do derzhav-chleniv YeS*” [Tax changes necessary for Ukraine to meet the requirements of the EU member states]. *Prohrama z upravlinnia derzhavnymy finansamy v Ukraini (EU4PFM)* [Program on public finance management in Ukraine (EU4PFM)], official site, available at : <https://eu4pfm.com.ua/interviews/statky-ukraintsiv-za-kordonom-stanut-prozorishymy-clone/?lang=uk> [Ukraine].

14. Ivashova L. M., Shevchenko N. I., Vynohradova N. L. 2022. *Osoblyvosti realizatsiyi antykoruptsiynoyi polityky ta protydyi tin'ovomu sektoru ekonomiky u svitli yevrointehratsiynykh prahnen' Ukrayiny*. [Peculiarities of implementation of anti-corruption policy and countering the shadow sector of the economy in the light of Ukraine's European integration aspirations]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*. [Public administration and customs administration]. № 3 (34). S. 40-49. DOI: <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-3.6> URL: <http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2022/3/6.pdf>

15. Dubrovskiy V., & Boiarchuk D. (2024), *Analychna dopovid: stale ekonomichne zrostannia v umovakh suboptymalnykh instytutstii v Ukraini* [Analytical report: sustainable economic growth in conditions of suboptimal institutions in Ukraine], CASE Ukraina, Kyiv, 16 p. available at : <https://case-ukraine.com.ua/publications/analychna-dopovid-stale-ekonomichne-zrostannya-v-umovah-suboptymalnyh-instytutstij-v-ukrayini> [Ukraine].

І. В. Драган, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу методології сталого розвитку Інституту демографії та проблем якості життя Національної академії наук України

Л. В. Антонова, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку і аудиту Чорноморського національного університету імені Петра Могили

А. В. Дакал, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА ОРГАНІЗАЦІЮ СТАНДАРТИЗОВАНИХ СИСТЕМ З УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ІННОВАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

У статті проаналізовано наведено накопичений досвід формування та реалізації державного впливу на організацію стандартизованих систем з управління ризиками інноваційного процесу. Зазначено, що одним із перспективних драйверів як для поточного поступального соціально-економічного розвитку, так і загалом для повної трансформації вітчизняної економічної системи, здатної до подолання всіх сучасних економічних загроз та суспільно-політичних викликів, виступає кількісне та якісне покращення внутрішніх інноваційних процесів. Їх фактична наявність визначає рівень національних науково-технологічних можливостей для оперативного створення, підтримки, виробництва та інтеграції нових результатів інтелектуальної праці найбільш пріоритетної сфери вітчизняної економіки та життя в цілому.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження щодо формування та реалізації державної політики щодо організації стандартизованих систем з управління ризиками інноваційного процесу, уточнено його основні фактори такого процесу та визначено наступне: жоден із розглянутих міжнародних та вітчизняних підходів не містить чіткого уявлення як про сутність факторів, що вивчаються, так і про практичні способи їх нівелювання, включаючи управління самими інноваційними ризиками; нормативні підходи, незалежно від країни їх походження, за своїм змістовним наповненням істотно поступаються відкритим для широкого користування авторськими дослідженнями; дуже незначна частина виявлених позитивних аспектів може бути реально використана для цілей цього дослідження (наприклад, у частині непрямого підтвердження обраного та (або) визначення подальшого вектора наукового пізнання); практичний розвиток подальших елементів створеної нами концепції неможливий без усунення зазначених методологічних невизначеностей.

Для подальшого удосконалення системи державного впливу на інноваційну діяльність запропоновано уточнення сутності факторів формування та розвитку інноваційних ризиків. Зокрема, вони є консолідацією різних різноспрямованих першопричин (умов і обставин) з невизначеністю зовнішніх параметрів національної інноваційної системи, здатні у взаємодії з додатковою невизначеністю приватних інноваційних процесів привести як до розвитку окремих інноваційних ризиків, так і до формування інноваційної системи, ризик-навантаження загалом. Таке уточнення дає змогу систематизувати розрізнені терміни та положення як складових елементів єдиної теоретико-методологічної концепції формування державного впливу на розвиток інноваційної діяльності.

Ключові слова: державний вплив, державна політика, інновації, інноваційна політика, міжнародний досвід, система управління, стандартизація.

I. V. Dragan, L. V. Antonova, A. V. Dakal. Formation and implementation of state influence on the organization of standardized systems for risk management of the innovation process

The article analyzes the accumulated experience of the formation and implementation of state influence on the organization of standardized systems for managing the risks of the innovation process. It is noted that quantitative and qualitative improvement of internal innovation processes is one of the promising drivers both for the current progressive socio-economic development and, in general, for the complete transformation of the domestic economic system capable of overcoming all modern economic threats and socio-political challenges. Their actual presence determines the level of national scientific and technological capabilities for

the prompt creation, support, production and integration of new results of intellectual work in the most priority sphere of the domestic economy and life in general.

Summarizing the results of the conducted research on the formation and implementation of state policy regarding the organization of standardized systems for managing the risks of the innovation process, its main factors of such a process were clarified and the following was determined: none of the considered international and domestic approaches contains a clear idea of the essence of the factors being studied, and about practical methods of their leveling, including management of innovative risks themselves; normative approaches, regardless of their country of origin, in terms of content are significantly inferior to author's studies open for wide use; a very small part of the identified positive aspects can actually be used for the purposes of this research (for example, in the part of indirect confirmation of the selected and (or) determination of the further vector of scientific knowledge); the practical development of further elements of the concept we are creating is impossible without eliminating the specified methodological uncertainties.

In order to further improve the system of state influence on innovative activity, it is proposed to clarify the essence of the factors of the formation and development of innovative risks. In particular, they are a consolidation of various multi-directional primary causes (conditions and circumstances) with uncertainty of external parameters of the national innovation system, which, in interaction with the additional uncertainty of private innovation processes, can lead both to the development of individual innovation risks and to the formation of the innovation system, risk-load in general. Such clarification makes it possible to systematize different terms and provisions as constituent elements of a single theoretical and methodological concept of the formation of state influence on the development of innovative activity.

Key words: state influence, state policy, innovation, innovation policy, international experience, management system, standardization.

Постановка проблеми. Основним вектором сучасного світового економічного розвитку стає мінімізація негативних наслідків господарської та іншої діяльності. Прискорення науково-технічного прогресу, інтенсивне зростання споживання матеріальних благ, природних ресурсів, негативні зміни довкілля змушують перглянути процеси виробництва, виконання робіт і надання послуг. Одним із перспективних драйверів як для поточного поступального соціально-економічного розвитку, так і загалом для повної трансформації вітчизняної економічної системи, здатної до подолання всіх сучасних економічних загроз та суспільно-політичних викликів, виступає кількісне та якісне покращення внутрішніх інноваційних процесів. Їх фактична наявність визначає рівень національних науково-технологічних можливостей для оперативного створення, підтримки, виробництва та інтеграції нових результатів інтелектуальної праці найбільш пріоритетної сфери вітчизняної економіки та життя в цілому.

Роль самих інновацій (інноваційних продуктів, товарів, послуг і технологій) також тісно пов'язана з їхньою здатністю до вдосконалення, координації та (або) спрощення окремих соціально економічних аспектів. В той же час для прискорення інноваційного розвитку та забезпечення стабільного зростання національної економіки однієї фізичної присутності інноваційних процесів, що розглядаються, об'єктивно недостатньо. Насправді для цього також потрібна спеціалізована система регуляторних параметрів – інноваційна політика, яка передбачає комплексне управління інноваційною діяльністю на корпоративному, регіональному та державному (національному) рівнях.

Водночас у сучасних неоднозначних макро та мікроекономічних умовах, використання зазначеного інструментарію, так само, як і побудова самої державної інноваційної політики, тісно пов'язана з безперервним зростанням обсягу важко прогнозованих негативних обставин – інноваційних ризиків, здатних призвести як до часткової дестабілізації, так і до повної руйнації національної інноваційної системи. При цьому дослідження природи виникнення справжніх загроз показує, що їхні першопричини криються не тільки у зовнішньому та/або внутрішньому середовищі ключових суб'єктів інноваційної системи, але й у структурі самих інноваційних процесів, пов'язаних з об'єктивною невизначеністю результатів науково-дослідної та (або) подальшої виробничо-виробничої інтеграційної діяльності

Сукупність цих умов визначає положення рівня ризик-навантаження в системі. Крім того, потрібно мати на увазі, що практичні заходи щодо стимулювання інноваційної активності, поліпшення якості інноваційних процесів, а також збільшення кількості залучених підприємницьких структур, за відсутності належного ризик-контролю, здатні не просто мінімізувати економічну та інноваційну ефективність таких заходів, що розглядаються багатьма дослідниками, але й призвести до негативної погано прогнозованої зміни рівня інноваційного ризику-навантаження. Однак, незважаючи на подібне критичне становище із зростаючою інноваційною невизначеністю, в арсеналі представників органів державної влади, у тому числі в рамках бюджетного забезпечення, інструментарій нівелювання інноваційних ризиків не відповідає сучасним вимогам.

При цьому окремі згадки про необхідність нівелювання ризиків в інноваційній політиці останніми роками все ж таки стали з'являтися в нормотворчій практиці, але насправді вони носять лише номінальний поверхневий характер. Подібна ситуація характерна не лише для вітчизняної теорії та практики, а й абсолютно ідентична для іншого міжнародного емпіричного досвіду та пропонованих науково-методологічних положень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-методичні підходи до розкриття економічної сутності інновацій та інноваційної політики досліджували вітчизняні науковці, а саме: Н. Верхоглядова, В. Гець,

С. Глазьев, Л. Дейнеко, І. Дем'яненко, М. Денисенко, Л. Дмитриченко, О. Коваленко, М. Кондратьєв, О. Матвієнко, Ю. Назукін, А. Стельмашук, В. Шевченко та ін. Особливе значення для цієї статті мають праці фахівців у сфері сучасної стандартизації, а саме: Ю. Жаркова, П. Іванюти, Л. Кириченка, Н. Поліщука, І. Саєвича, Р. Тріща, Д. Янушкевича. Проте у науковому доробку авторів практично відсутні праці щодо наявних ризиків, їх впливу та управління та протидії цим ризикам у досліджуваній сфері.

Метою статті є вивчення накопиченого досвіду формування та реалізації державного впливу на організацію стандартизованих систем з управління ризиками інноваційного процесу.

Виклад основного матеріалу. Фактори формування та розвитку досліджуваних ризиків, з погляду результатів проведеного дослідження, є складнішою категорією, вивченням якої, на відміну першопричин, займається значно більше як вітчизняних, і зарубіжних вчених дослідників. Така увага зумовлена двома ключовими причинами: по-перше, чисельною меншістю факторів порівняно з майже нескінченною безліччю першопричин (умов та обставин), що об'єктивно скорочує різноспрямовані першопричини (умови та обставини), які скорочують межі наукового дослідження; а по-друге, ймовірність впливу першопричин на ризики, що вивчаються математично нижче, ніж ймовірність впливу факторів за рахунок більш концентрованої структури останніх, що також спрощує пошук несприятливих параметрів.

Отже, формування власної авторської позиції до економічного змісту даного елемента слід почати саме з деталізації різнобічних нормативних та приватних авторських підходів до тлумачення терміну фактори інноваційних ризиків (Таблиця 1).

Так, нами розглянуто найбільш актуальні у світовій практиці нормативні документи, що регламентують як організацію управління ризиками, так і здійснення ризикової інноваційної діяльності в країнах Європейського союзу, Австралії, Нової Зеландії та Канаді. Разом з тим, незважаючи на наявність, здавалося б, передового досвіду, результати проведеного дослідження свідчать не просто про наявність окремих прогалин у політиці організації управління інноваційними ризиками, а скоріше про повну відсутність будь-якої деталізації проблем, пов'язаних з мінімізацією зростаючої невизначеності та ризиком навантаження у цьому секторі.

Зокрема, одним із перших в сучасній практичній концепції управління ризиками є стандарт AS/NZS 4360 [4], розроблений спільними зусиллями урядів Австралії та Нової Зеландії ще 1995 року. Однак ні його початкова ні наступні версії не містять навіть короткої згадки про інновації, інноваційну діяльність, відповідні ризики та (або) фактори їх формування та розвитку. При цьому абсолютно ідентична ситуація з повною відсутністю уваги до інновацій складається і в базовому для теорії управління ризиками канадському стандарті CAN/CSA-Q850-97 [11]. У цілому, зазначені стандарти незважаючи на свою науково-практичну цінність та наявність у них унікальних елементів, все ж таки поступово застарівають і втрачають, за рахунок об'єктивного зростання макро та мікро економічних факторів невизначеності, здатність до організації системного підходу – ключового принципу ефективного управління ризиками.

Таблиця 1

Сучасні міжнародні та вітчизняні нормативні стандарти, науково-практичні підходи до дефініції «чинники інноваційного ризику»

Вчений-дослідник (країна)	Ключові характеристики сутності факторів формування та розвитку інноваційних ризиків
ДСТУ ISO/IEC 13236:2003 (Україна)	Інформаційні технології. Якість послуг. Основні положення
ДСТУ IEC/ISO 31010:2013 (Україна)	Керування ризиком. Методи загального оцінювання ризику
ISO 31000:2018 (Швейцарія)	У документі зазначено, що цей нормативний підхід «заохочує інновації», але водночас деталізація факторів, елементів, змісту та (або) будь-яких інших складових інноваційних ризиків не представлено
ISO 56000:2020 Innovation management – Fundamentals and vocabulary (Швейцарія)	Фактори ризику цього стандарту не розглядаються. Він відсилає користувачів до положень ISO 31000:2018 "Risk management – Guidelines"
Frascati Manual (Франція)	Відзначено, що невизначеність є ключовою частиною ризику. Фактори ризиків, що вивчаються, не деталізовані
Third edition Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data (Норвегія, Франція)	Виділено лише чинники, які стримують інноваційну активність. До них віднесено надмірне ризик-навантаження
AS/NZS 4360:1995 (Австралія і Нова Зеландія) CAN/CSA-Q850-97 (Канада)	Відсутні згадки про інновації, інноваційну діяльність, відповідні ризики та фактори їх формування та розвитку

Авторські підходи	
Giaccone S.C., Magnusson M. (Італія, Швеція)	Основою для формування та розвитку інноваційних ризиків є мінливість внутрішніх факторів інноваційної діяльності. До таких чинників автор відносить: ресурсну базу; ефективність та рівень підтримки інновацій; мета, завдання та період реалізації інновацій; структуру інноваційного процесу; можливість ухвалення ризиків; взаємозв'язок, вік та думка менеджерів [6].
Gudelyte L. (Литва)	Фактори інноваційних ризиків – сукупність невідомих і не відомих причин, що безпосередньо впливають на невизначеність результативності комерціалізації інновацій
Lenderink B. (Нідерланди)	Внутрішні фактори інноваційних ризиків компанії пов'язані з трьома ключовими параметрами: обсягом необхідного бюджетного фінансування (розробкою та освоєнням такого бюджету); ефективністю самих інновацій; та здатністю інновацій відповідати нормативним вимогам
Michalski, T. (Польща)	Фактори інноваційних ризиків є двома взаємопов'язаними групами з несприятливих умов та обставин: по-перше, пов'язані з інноваційними рішеннями; а по-друге, пов'язані з характеристиками суб'єкта інноваційної діяльності, які у свою чергу поділяються на зовнішні та внутрішні
Santos-Jaén J.M.b, (Іспанія)	Автор не приділяє належної уваги сутності факторів формування та розвитку інноваційних ризиків, але зазначає існування та можливість негативного впливу таких факторів на результати інноваційної діяльності [12].
Suarez, D., (Іспанія)	Фактори є першопричиною інноваційних ризиків та визначають основу для класифікації. В основне групування факторів внесено: соціальні, технічні, економічні, екологічні та політичні компоненти
Zhang Z. (Китай)	Фактори інноваційного ризику виступають стримуючими бар'єрами для національного інноваційного розвитку. До таких чинників насамперед віднесено: нестача основних технологій; відсутність інноваційних здібностей у самих підприємств; монополізація внутрішнього ринку

Джерело: [4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13]

У зв'язку з цим європейським співтовариством на чолі зі швейцарською некомерційною організацією ISO запропоновано систему однойменних стандартів, що поєднують сучасні міжнародні підходи до стандартизації більшості існуючих взаємин. На практиці створення стандартів такого рівня призвело до часткової відмови ряду країн від власних внутрішніх стандартів, у тому числі з управління ризиками (наприклад, така часткова відмова зазначена у Великій Британії та раніше згаданих Австралії та Новій Зеландії). При цьому ці стандарти декларують, що «ризик», «невизначеність» та «управління ризиком» є одними з основних структурних елементів усієї системи регульованих соціально-економічних взаємин, включаючи інноваційну діяльність.

У той же час, повертаючись до вивчення сутності факторів формування та розвитку інноваційних ризиків, можна з упевненістю констатувати факт повної відсутності в стандартах ISO 31000:2018 [1] та ISO 56000:2020 [8] навіть короткої згадки про базові фактори та (або) про структуру ризиків, що вивчаються, незважаючи на зазначений комплексний підхід. Трохи більш деталізоване ставлення до розкриття основних бар'єрів, які стримують інноваційну активність підприємницьких структур, викладено у французько-норвезьких нормативних документах.

З іншого боку, у Керівництві Осло [2], на відміну від інших документів, зазначено кілька прикладів бар'єрів, які комплексно стримують інноваційну активність. До таких негативних обставин віднесено надмірний ризик-навантаження, зумовлений зазначеною невизначеністю. Проблематика даних Посібників полягає в тому, що розробники хоч і порушують актуальні питання взаємозв'язку ризиків та невизначеності в інноваційній діяльності, але, на жаль, прямо не уточнюють ні фактори інноваційних ризиків, ні способи їхнього нівелювання. В результаті незважаючи на умовні переваги двох останніх документів, вони все ж таки критично нічим не відрізняються від усіх інших розглянутих міжнародних нормативних підходів.

Отже, їх положення неможливо використовувати ні для науково-теоретичного обґрунтування сутності факторів формування та розвитку інноваційних ризиків, ні для будь-якої практичної інтеграції в концепцію управління інноваційною політикою. Відносно вітчизняної нормативної практики, то нині, незважаючи на відносно недавній практичний інтерес органів державної влади та органів стандартизації до питань вивчення та управління невизначеністю та ризиками, підприємницькі структури нашої країни можуть скористатися положеннями чинних стандартів: по-перше, міжнародним стандартом ISO 31000:2018 з усіма його перевагами та недоліками; по-друге, національним стандартом ДСТУ ISO/IEC 13236:2003, що розкриває загальні положення щодо мінімізації ризик-навантаження, але не конкретизує політику управління інноваційними ризиками та їх факторами; і по-третє, на більш підходящому для цілей цього дослідження стандартом ДСТУ IEC/ISO 31010:2013, який наголошує у тому числі на окремих факторах інноваційних ризиків – істотних перешкодах для розвитку інноваційної діяльності в цілому.

При цьому примітний той факт, що в останньому документі до зазначених перешкод розробники відносять відразу групу з кількох факторів, до складу яких входять: вартісні, ринкові, інформаційні, інженерно-технічні та інші проблемні аспекти. Такий підхід свідчить не просто про увагу до невизначеності та ризиків (наприклад, як у французько-норвезьких нормативних документах), а й на практиці пропонує першу базову класифікацію факторів формування та розвитку інноваційних ризиків, що не було раніше виявлено в жодному з розглянутих міжнародних підходів.

Разом з тим, незважаючи на зазначений розвиток вітчизняного ризикового підходу, пряме тлумачення факторів формування та розвитку інноваційних ризиків, відображення їх структурного та комплексного впливу на ризики, що вивчаються, та інноваційну діяльність в цілому, а також будь-які практичні алгоритми моніторингу та управління даним ризик-навантаженням повністю відсутні. Отже, вітчизняний нормативний підхід, так само як інші міжнародні трактування, не можуть бути використані нами ні на науково-теоретичному, ні на практичному рівні.

У подібних неоднозначних обставинах висунута гіпотеза про значно більшу наукову увагу до сутності факторів формування та розвитку інноваційних ризиків, порівняно з раніше розглянутими передумовами формування самих факторів ризиків, не знаходить свого практичного підтвердження в частині аналізу нормативного підходу.

Зокрема, в ході вивчення способів підвищення «професіоналізму компаній» [12] дослідники відзначили не просто існування, а й можливість негативного впливу факторів ризику, що вивчаються, на результати як інноваційної діяльності, так і розвитку підприємницьких структур в цілому. Однак, ніякого подальшого теоретико-практичного дослідження такого негативного впливу вченими не було представлено. Що ж до інших зарубіжних авторських позицій, то в них все ж таки є деякі спрощені несистематизовані трактування та часткові класифікації ризиків.

Так, наприклад, об'єднаними зусиллями італійських та шведських дослідників Джаконе С.К. та Магнусона М. [6], які вивчають безпосередньо роль ризику в інноваційних процесах, встановлено, що основою для формування та розвитку інноваційних ризиків виступає мінливість внутрішніх факторів інноваційної діяльності. До таких чинників автори відносять: ресурсну базу; ефективність та рівень підтримки інновацій; мета, завдання та період реалізації інновацій; структуру інноваційного процесу; можливість ухвалення ризиків; взаємозв'язок, вік та управлінська думка менеджерів. При цьому будь-яких інших згадок про сутність явищ, що вивчаються, та (або) способи виявлення, контролю, оцінки та нівелювання проблемних аспектів у структурі даних факторів у цьому дослідженні, а також інших працях авторами не представлено.

Ідеологічно ідентичні авторські позиції представлені також у працях: групи дослідників з Нідерландів [9], які вивчають інноваційні ризики у секторі державних закупівель; польського професора Томаша Міхальськї [10], що акцентує увагу на наявності інноваційних ризиків у фінансовій системі; вчених Д. Суареса, Х. Діас-Пуенте, М. Беттоні, що порушують проблематику інноваційного ризик-навантаження у сільськогосподарській галузі Італії; і на закінчення, групи китайських дослідників З. Чжан [14], що розглядають ризики інноваційного розвитку в медицині. Зокрема, зазначені автори, незважаючи на диференціацію сфер наукового дослідження, сходяться на думці, що групи різносторонніх факторів (перешкод або бар'єрів), які вони виділяють, виступають науково-практичним базисом для формування та розвитку інноваційних ризиків, а також визначають основу для їх подальшого класифікування.

З нашої точки зору, групи виділених ними факторів безумовно можуть бути використані як при формуванні класифікаційних угруповань факторів, що вивчаються, так і для диференціації самих інноваційних ризиків. Однак, в цілому погодитися хоча б з одним із розглянутих авторських підходів ми все ж таки не можемо, оскільки в них повністю відсутня будь-яка деталізація як сутності факторів, що вивчаються, так і алгоритмів (способів) їх нівелювання.

Єдиною прийнятною в контексті цього дослідження точкою зору є думка литовського професора Лаури Гуделіте, згідно з якою фактори інноваційних ризиків це ніщо інше як «сукупність не відомих причин, які безпосередньо впливають на невизначеність результативності комерціалізації інновацій» [7]. Також дослідник зазначає, що можливість управління факторами інноваційних ризиків залежить від наявності адекватної моделі самого ризику, що вивчається, тобто, усвідомлення сутності інноваційного ризику загалом. Унікальність такого підходу полягає в тому, що автор не тільки інтерпретує економічну категорію, що вивчається, але й намагається хоча б теоретично дати базову оцінку можливості управління інноваційними ризиками та факторами їх формування та розвитку.

Однак, незважаючи на дані обставини, ми все ж таки не можемо об'єктивно погодитися навіть зі справжньою авторською позицією і використовувати її положення в концепції, що розвивається нами, оскільки точка зору професора має два недоліки: по-перше, запропоноване визначення концентрує увагу ризик-менеджерів тільки на фактори, пов'язані з комерціалізацією інновацій, що суттєво обмежує параметри сукупності досліджуваних явищ та процесів; а по-друге, підхід повністю теоретичний та позбавлений будь-яких науково-прикладних положень щодо управління ризиками.

В результаті можна констатувати факт того, що розглянуті авторські трактування, запропоновані зарубіжними вченими-дослідниками, об'єктивно кращі за всі раніше згадані нормативні підходи. Наприклад, у частині визначення ролі факторів як базових і одночасно ключових елементів, без яких існування самих інноваційних ризиків не є можливим; та (або) в частині пропозицій за класифікаційними ознаками, що потенційно застосовуються для групування як факторів, що вивчаються, так і самих інноваційних ризиків. Разом з тим, як показали результати проведеного дослідження для кожної із зазначених авторських позицій, практичне використання викладених підходів суттєво обмежене. Винятки становлять лише окремі теоретичні аспекти, які, на жаль, лише опосередковано підтверджують обраний вектор цієї статті.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Узагальнюючи результати проведеного дослідження щодо формування та реалізації державної політики щодо організації стандартизованих систем з управління ризиками інноваційного процесу, уточнено його основні фактори та визначено наступне: по-перше, на жаль, жоден із розглянутих міжнародних та вітчизняних підходів не містить чіткого уявлення як про сутність факторів, що вивчаються, так і про практичні способи їх нівелювання, включаючи управління самими інноваційними ризиками; по-друге, нормативні підходи, незалежно від країни їх походження, за своїм змістовним наповненням істотно поступаються відкритим для широкого користування авторськими дослідженнями; по-третє, дуже незначна частина виявлених позитивних аспектів може бути реально використана для цілей цього дослідження (наприклад, у частині непрямого підтвердження обраного та (або) визначення подальшого вектора наукового пізнання); по-четверте, практичний розвиток подальших елементів створюваної нами концепції неможливий без усунення зазначених методологічних невизначеностей.

Враховуючи об'єктивну оцінку думок істотно більшої кількості авторів, праці яких не були згадані в цьому дослідженні через повну відсутність уваги до управління невизначеністю та ризиками в інноваційних процесах, сформульовані висновки не є проблематикою тільки представленої вибірки, а навпаки свідчать про наявність величезної прогалини в методологічній базі управління інноваційною діяльністю, зокрема з боку суб'єктів формування державної політики. У подібних обставинах з метою усунення зазначеної методологічної невизначеності, а також подальшого розвитку елементів системи державного впливу на інноваційну діяльність запропоновано уточнення сутності факторів формування та розвитку інноваційних ризиків. Зокрема, вони є консолідацією різних різноспрямованих першопричин (умов і обставин) з невизначеністю зовнішніх параметрів національної інноваційної системи, здатні у взаємодії з додатковою невизначеністю приватних інноваційних процесів привести як до розвитку окремих інноваційних ризиків, так й до формування інноваційної системи, ризик-навантаження загалом. Таке уточнення дає змогу систематизувати розрізнені терміни та положення як складових елементів єдиної теоретико-методологічної концепції формування державного впливу на розвиток інноваційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 року № 1315-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/print>
2. Кузьмін О., Жигало О. Інноваційна ємність підприємств: методичні положення з аналізування та оцінювання. *Бізнес Інформ*. 2020. Вип. 3'2. С. 59-66
3. Черняк О., Чакалов Р., Зачосова Н. Засади використання ризик-менеджменту у системі управління фінансово-економічною безпекою в умовах економіки воєнного часу. *Підприємництво та інновації*. 2023. No (27). С. 73-78.
4. AS /NZS 4360:1995. «Risk management» / Australian/ New Zealand. URL: [https://www.saiglobal.com/PDFTemp/Previews/OSH/AS/AS4000/4300/4360-1995\(+A2\).pdf](https://www.saiglobal.com/PDFTemp/Previews/OSH/AS/AS4000/4300/4360-1995(+A2).pdf) (дата звернення: 20.05.2024 р.).
5. Frascati Manual: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development (2015) URL: <https://www.oecd.org/sti/frascati-manual-2015-9789264239012-en.htm> – (дата звернення: 20.04.2024 р.).
6. Giaccone S.C., Magnusson M. Unveiling the role of risk-taking in innovation: antecedents and effects. *R and D Management*. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/radm.12477> (дата звернення: 27.04.2024 р.).
7. Gudelyte L. On the failure and systemic risk of innovation cluster: Copula approach. *Business, Management and Economics Engineering*. URL: <https://journals.vgtu.lt/index.php/BME/article/view/12708/10336> (дата звернення: 2.05.2024 р.).
8. Innovation management – Fundamentals and vocabulary (ISO 56000:2020). *International Organization for Standardization*. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:56000:ed-1:v1:en> – (дата звернення: 20.06.2024 р.).
9. Lenderink B., Halman J. I.M, Boes J., Voordijk H., Doree An. G. Procurement and innovation risk management: How a public client managed to realize a radical green innovation in a civil engineering project. *Journal of Purchasing and Supply Management* URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409222000024?via%3Dihub> – (дата звернення: 20.05.2024 р.).
10. Michalski T. Innovation, risk and finance paradigm from the polish perspective. *International Journal of Innovation Studies*. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2096248721000229?via%3Dihub> – (дата звернення: 23.05.2024 р.).

11. National standard of Canada CAN/CSA-Q850-97 «Risk Management Guideline for Decision-Makers». *Government of British Columbia* URL: <https://www.for.gov.bc.ca/HFD/library/Documents/CSA2.pdf> (дата звернення: 20.06.2024 р.).

12. Santos -Jaén J.M.b, García-Lopera F.,Palacios-Manzano M.b, Ruiz-Palomo D.c Exploring the effect of professionalization, risk-taking and technological innovation on business performance. URL: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0263694> – (дата звернення: 23.06.2024 р.).

13. Third edition Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5889925/OSLO-EN.PDF> – (дата звернення: 15.04.2024 р.).

14. Zhang , Z., Rao, W. Key risks and development strategies for China’s high end medical equipment innovations. *Risk Management and Healthcare Policy*. URL:<https://www.dovepress.com/key-risks-and-development-strategies-for-chinas-high-end-medical-equip-peer-reviewed-fulltext-article-RMHP> (дата звернення: 17.06.2024 р.).

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), *Pro standartyzatsiyu: Zakon Ukrayiny* [On Standardization: Law of Ukraine] available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/print> (Accessed 20.04.2024).

2. Kuzmin, O., and Zhyhalo, O. (2020), *Innovatsiyina yemnist' pidpryyemstv: metodychni polozhennya z analizu-vannya ta otsynuyvannya*. [Innovative Capacity of Enterprises: Methodological *Biznes Inform*. Provisions for Analysis and Evaluation], [Business Inform], vol. 3, pp. 59-66.

3. Chernyak, O., Chakalov, R. and Zachosova, N. (2023), *Zasady vykorystannya ryzyk-menedzhmentu u systemi upravlinnya finansovo-ekonomichnoy bezpekoyu v umovakh ekonomiky voyennoho chasu*. [Principles of Risk Management Utilization in the Financial and Economic Security Management System in Wartime Economy Conditions] *Pidpryyemnytstvo ta innovatsiyi* [Entrepreneurship and Innovations], vol. (27), pp. 73–78.

4. AS/NZS 4360:1995. “Risk management”/Australian/New Zealand. available at: [https://www.saiglobal.com/PDFTemp/Previews/OSH/AS/AS4000/4300/4360-1995\(+A2\).pdf](https://www.saiglobal.com/PDFTemp/Previews/OSH/AS/AS4000/4300/4360-1995(+A2).pdf) (Accessed 20.05.2024 p.).

5. Frascati Manual: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development (2015) available at: <https://www.oecd.org/sti/frascati-manual-2015-9789264239012-en.htm> – (Accessed 20.04.2024 p.).

6. Giaccone S.C. and Magnusson M. “Unveiling the role of risk-taking in innovation: antecedents and effects”. *R and D Management*. available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/radm.12477> (Accessed 27.04.2024 p.).

7. Gudelyte L. “On the failure and systemic risk of innovation cluster: Copula approach”. *Business, Management and Economics Engineering*. available at: <https://journals.vgtu.lt/index.php/BME/article/view/12708/10336> (Accessed 2.05.2024 p.).

8. Innovation management – Fundamentals and vocabulary (ISO 56000:2020). *International Organization for Standardization*. available at: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:56000:ed-1:v1:en> – (Accessed 20.06.2024 p.).

9. Lenderink B., Halman J. I.M, Boes J., Voordijk H. and Doree An. G. (2022). “Procurement and innovation risk management: How a public client managed to realize a radical green innovation in a civil engineering project”. *Journal of Purchasing and Supply Management*. available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409222000024?via%3Dihub> – (Accessed 20.05.2024 p.).

10. Michalski T. (2021) “Innovation, risk and finance paradigm from the polish perspective”. *International Journal of Innovation Studies*. available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2096248721000229?via%3Dihub> (Accessed 23.05.2024 p.).

11. National standard of Canada CAN/CSA-Q850-97 «Risk Management Guideline for Decision-Makers». *Government of British Columbia*. available at: <https://www.for.gov.bc.ca/HFD/library/Documents/CSA2.pdf> (Accessed 20.06.2024 p.).

12. Santos -Jaén J.M.b, García-Lopera F.,Palacios-Manzano M.b, Ruiz-Palomo D.c (2022)/ Exploring the effect of professionalization, risk-taking and technological innovation on business performance. available at: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0263694> – (Accessed 23.06.2024 p.).

13. Oslo Manual. Third edition (2005). Guidelines for collecting and interpreting innovation data. available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5889925/OSLO-EN.PDF> – (Accessed 15.04.2024 p.).

14. Zhang , Z. and Rao, W. (2021) “Key risks and development strategies for China’s high end medical equipment innovations”. *Risk Management and Healthcare Policy*. available at: <https://www.dovepress.com/key-risks-and-development-strategies-for-chinas-high-end-medical-equip-peer-reviewed-fulltext-article-RMHP> (Accessed 17.06.2024 p.).

Є. О. Івасюк, аспірант кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету «Львівська політехніка»

ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА КОМУНІКАЦІЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ В УКРАЇНІ

Стаття аналізує ключові фактори, що впливають на комунікацію органів публічної влади України під час повномасштабної війни. У контексті збройного конфлікту ефективна комунікація стає критично важливою для забезпечення стабільності, безпеки та підтримки громадського духу. Дослідження виявляє внутрішні та зовнішні фактори, які визначають ефективність комунікаційних стратегій. Стаття розглядає ключові зміни у медіаспоживанні громадян України після початку повномасштабної війни у 2022 році. Дослідження вказує на значний ріст смартфонів у користувачів, як основного засобу доступу до інтернету, і підвищення популярності Telegram-каналів як основного джерела новин. За результатами аналізу, кількість споживачів суспільно-політичного контенту у месенджерах значно зростає. Зміни в медіаспоживанні викликали необхідність адаптації у сфері публічного управління, що стало причиною запуску спеціалізованих освітніх програм та проєктів з кризової комунікації й протидії дезінформації для державних службовців. Наголошено на ролі медіаграмотності в умовах інформаційної війни та її впливу на загальний комунікаційний процес. Особлива увага приділяється здатності громадян розрізняти фейки та спеціальні інформаційно-психологічні операції (ІПСО). Проведено ретроспективний аналіз змін у комунікаційних процесах органів публічної влади України після початку повномасштабної війни, встановлюючи причинно-наслідкові зв'язки між особами та елементами комунікаційного процесу. Представлено узагальнені фактори впливу на комунікацію, зокрема такі, як: рівень медіаграмотності, зміни в медіаспоживанні, технічні можливості, інформаційна війна, емоційний стан громадян. Систематизовано реакції та заходи у сфері публічного управління, що стали наслідком впливу воєнних дій. Дослідження підкреслює необхідність адаптації комунікаційних стратегій у кризових умовах для забезпечення ефективного управління та підтримки громадського довір'я до владних структур. Результати дослідження підкреслюють необхідність адаптивних та проактивних підходів у комунікації під час кризових ситуацій для досягнення цілей національної безпеки та громадського добробуту.

Ключові слова: органи публічної влади, комунікація, фейки, інформаційно-психологічні операції, медіаспоживання, медіаграмотність.

Ye. O. Ivasiuk. Factors influencing the communication of public authorities during the full-scale war in Ukraine

The article analyzes the key factors influencing the communication of Ukrainian public authorities during the full-scale war. In the context of armed conflict, effective communication becomes critically important for ensuring stability, security, and maintaining public morale. The study identifies internal and external factors that determine the effectiveness of communication strategies. The article examines the key changes in media consumption by Ukrainian citizens since the onset of the full-scale war in 2022. The research indicates a significant growth of smartphones among users as the main means of accessing the Internet, and an increase in the popularity of Telegram channels as the main source of news. According to the analysis, the number of consumers of socio-political content in messengers has significantly increased. Changes in media consumption have necessitated adaptations in public administration, leading to the launch of specialized educational programs and projects on crisis communication and countering disinformation for public servants. The role of media literacy in the context of the information war and its impact on the overall communication process is emphasized. Special attention is paid to citizens' ability to distinguish between fake news and special information-psychological operations (IPSO). A retrospective analysis of changes in the communication processes of Ukrainian public authorities since the beginning of the full-scale war establishes cause-and-effect relationships between individuals and elements of the communication process. Generalized factors influencing communication are presented, in particular, such as: the level of media literacy, changes in media consumption, technical capabilities, information war, and the emotional state of citizens. Reactions and measures in the field of public administration, resulting from the impact of military actions, are systematized. The study emphasizes the necessity of adapting communication strategies in crisis conditions to ensure effective governance and maintain public trust in authorities. The findings highlight the need for adaptive and proactive communication approaches during crises to achieve national security and public welfare goals.

Key words: public authorities, communication, fakes, information and psychological operations, media consumption, media literacy.

Постановка проблеми. В умовах повномасштабної війни значення ефективної комунікації органів публічної влади зростає в рази. Вона стає інструментом підтримання суспільної стабільності, забезпечення безпеки та координації дій населення. Недостатня або некоректна комунікація може призвести до паніки, дезінформації та втрати довіри до влади. Військові дії супроводжуються активними інформаційними атаками з боку противника. Дослідження впливу на комунікацію органів публічної влади дозволяє виявити та нейтралізувати дезінформаційні

загрози, забезпечуючи захист інформаційного простору держави. Під час війни населення стикається зі значними психологічними навантаженнями та стресом. Ефективна комунікація органів влади сприяє підтримці морального духу населення, надає необхідну інформацію та підтримку, що є важливим для збереження соціальної стабільності.

Військові дії вимагають швидкої та скоординованої реакції від органів публічної влади. Дослідження факторів, які впливають на ефективність комунікації, допомагає розробити стратегії, що забезпечують оперативну та точну передачу інформації, необхідної для прийняття рішень. Під час війни довіра до органів влади є критично важливою. Аналіз факторів впливу на комунікацію дозволяє виявити недоліки та покращити взаємодію між владою та громадянами, що сприяє зміцненню довіри та підтримки населення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження комунікації органів публічної влади під час повномасштабної війни в Україні охоплюють широкий спектр питань, включаючи політичні рішення, інформаційну безпеку, психологічний вплив, роль медіа, правове регулювання та міжнародну співпрацю. Розуміння та аналіз цих факторів є критично важливими для ефективного управління комунікацією в кризових умовах. Як зазначають науковці С. Гайдученко та Б. Жуков [1], важливість інформації в сучасному суспільстві неможливо недооцінити, а у зв'язку з тим, що подача цієї інформації відбувається за допомогою засобів масової комунікації (ЗМК), питання взаємодії публічної влади з ЗМК набуває неабиякої актуальності. На думку О. Третяк [2], публічна сфера політики відзначається надзвичайним динамізмом, постійним оновленням, рухом і зміною її складових частин (політичних акторів). Успішність держави в проведенні реформ залежить від компетенцій органів публічної влади, реалізованих на підставі компетентних дій публічних службовців у процесі комунікації із суспільством (Г. Дзяна, М. Андріїв [3]).

Науковці А. Войтенко, М. Плотнікова та О. Булуй у своєму дослідженні [4] обґрунтовують, що з одного боку, існує необхідність певного контролю інформації з боку органів влади та управління з метою формування засад національної інформаційної безпеки, а з іншого, – запобігання появі негативної реакції з боку суспільства, що може знизити рівень довіри до влади та демократичних основ інформаційного простір. Це є особливо актуальним під час війни, коли інформаційна безпека набуває критичного значення для підтримки стабільності та морального духу населення. Російсько-українська війна актуалізувала специфічні фактори, які є ще недостатньо дослідженими, що потребує подальшого вивчення. Ці фактори включають у себе особливі виклики та умови, що виникли внаслідок воєнних дій, та вимагають глибшого аналізу для розробки ефективних стратегій комунікації органів публічної влади.

Метою статті є розгляд, систематизація та узагальнення основних факторів впливу на комунікацію органів публічної влади, що сформувалися з початком повномасштабного російського вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року, та розгляд реакцій на них, що відбулись в комунікації у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Щоб зрозуміти як війна вплинула на комунікацію органів публічної влади, слід окреслити вагомі зміни серед основних елементів комунікаційного процесу, що сталися з початком повномасштабної війни, і встановити причинно-наслідкові зв'язки між елементами та їх вплив на комунікаційний процес загалом, враховуючи контекст та часові проміжки. Відзначимо, що до основних елементів комунікаційного процесу можна віднести: органи публічної влади, громадян, повідомлення, контекст ситуації, навколишнє середовище, канали комунікації тощо [5; 6].

Отже, перш за все варто звернути увагу на громадян, як на учасників комунікаційного процесу. І оскільки мова йде саме про комунікацію, слід розглянути основні індикатори в цій сфері, а саме: медіаспоживання та медіаграмотність.

До ключових змін, що сталися після 24 лютого 2022 року в медіаспоживанні, можна віднести такі:

- серед пристроїв для доступу в інтернет абсолютним лідером є смартфони – 96% користувачів. Така тенденція зумовлена мобільністю точок доступу та зручністю використання девайса через постійне переміщення громадян з початком повномасштабної війни [7];

- до головних джерел новин наразі належать Telegram-канали [8];

- у порівнянні з 2020 роком, у 2022 році кількість споживачів суспільно-політичного контенту у месенджерах зросла у 2,5 рази (від 19% до 49%) [7];

- до 24 лютого 2022 року громадяни, як правило, не цікавились новинами, приділяли їм дуже мало часу, оскільки більшість часу займав розважальний контент. Проте після початку повномасштабного вторгнення українці повністю перемкнулися на споживання якомога більше інформації про війну із абсолютно різних джерел [8]. Про це також свідчать рейтинги трендів Google 2021-2023 [9].

Як видно з наведених даних, відбулось переформатування потреб, обігу споживання в цілому, та доступу до інформації й комунікаційних інструментів зі сторони громадян. Сформувалася смартфоно-центрична екосистема комунікації. Це, зі свого боку, вимагало реакції та змін зі сторони другого учасника комунікаційного процесу – сфери публічного управління. І ці зміни, звісно ж, відбулись, оскільки злам в каналах комунікації та вподобаннях громадян перетворювали минулу екосистему на менш ефективну. Про це свідчать такі висновки:

1. Попит породив пропозицію.

Представники публічної влади скористалися правилом маркетингу «йди туди, де є аудиторія» і зазнали успіху: у 2022 році відбувається пікове зростання соціальних мереж і Telegram-каналів публічних службовців завдяки перебудові екосистеми комунікації [10]. Менш популярні до цього голови обласної державної адміністрації (ОДА) стають медіазірками та формують собою – за кількістю підписників – ледь не повноцінні медіа [11]. Наприклад, Віталій Кім, голова Миколаївської обласної військової адміністрації, зібрав у своєму Telegram-каналі майже мільйон підписників у 2022 році. Його популярність – не лише результат його харизми та оптимістичного підходу, а й здатності наочно демонструвати дії місцевої влади в боротьбі з окупантами на каналі. Використання Telegram представниками влади дало можливість застосовувати більш доступну та просту мову, що сприяло відчуттю близькості влади до громадян та навіть перетворилося на культурний феномен.

2. Потреба в цифрових та комунікаційних компетенціях.

За підсумками 2022 року було проведено аналіз щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні серед понад 139 тисяч державних службовців [12]. Найбільшу потребу державні службовці категорії «Б» визначили в удосконаленні таких професійних компетентностей (у відсотках до визначених потреб): цифрова грамотність – 16,7%, комунікація та взаємодія – 11,2%. Аналіз індивідуальних програм державних службовців категорії «А» показав, що у 2023 році пріоритетним для представників вищого корпусу державної служби є удосконалення таких компетентностей, як: цифрова грамотність – 3 місце, комунікація і взаємодія – розділяє 5-6 місце з «прийняттям ефективних рішень». За даними дослідження видно, що попит на компетенції в цифровій та комунікаційній сферах займає пріоритетні позиції. Це свідчить про те, що зіткнувшись з новосформованими викликами воєнного часу й змінами в екосистемі комунікації громадян, публічні управлінці усвідомили брак навичок та вмінь саме у цифровій комунікації.

3. Спеціалізовані освітні програми навчання для державних службовців.

З метою протистояння комунікаційним викликам, що сформувались перед публічними управліннями й як реакція на запит у навчанні цифрової грамотності та комунікації, було створено ряд короткотермінових спеціалізованих освітніх програм саме для держслужбовців та представників місцевої влади. За тематикою та компетенціями освітні програми можна розділити на такі сектори:

– кризова комунікація, а саме комунікація в кризових ситуаціях з громадянами, що перебувають в стані емоційного напруження;

– інформаційна стійкість та протидія дезінформації;

– цифрова грамотність;

– комунікаційна компетентність.

Серед наймасштабніших хочеться привести такі освітні проекти:

– на базі Дія.Освіта [13] презентовано нові освітні серіали з питань кризової комунікації та цифрової грамотності для публічних службовців. Вони стали у пригоді як державним, так і посадовим особам місцевого самоврядування, і відтоді допомагають ефективно реагувати на виклики, пов'язані з війною [14];

– запрацювала «Школа протидії дезінформації», що має на меті навчати українських публічних управлінців використанню ключових повідомлень та наративів у комунікаціях, щоб тримати «інформаційний фронт» і сприяти розбудові інформаційної стійкості України [15];

– започатковано проєкт «Вивчай та розрізняй: посилення стійкості та протидія дезінформації під час війни» (2022-2023) [16].

Війна виявила приховані прогалини в медіаграмотності громадян, які відповідно спричинили зміни в комунікації та реакціях на певні явища й події у суспільстві.

Згідно даних дослідження «Індекс медіаграмотності українців: 2020-2022», проведеного дослідницькою агенцією «New Image Marketing Group» за підтримки Детектор медіа та Міністерства закордонних справ Королівства Данія в Україні, група населення з низьким рівнем медіаграмотності складає 6%. Варто згадати, що рівень медіаграмотності залежить від віку, рівня освіти, добробуту, місця проживання. Серед аудиторії з низьким рівнем медіаграмотності переважають старші вікові групи: 42% складають особи у віці 56-65 років, 33% – мешканці сіл, 66% – взагалі не користуються інтернетом [7].

Звісно ж, дані категорії громадян не можна залишати «за бортом» комунікації представників та органів публічної влади. Що у відповідь формує потребу інклюзивної комунікації стосовно громадян з низькою медіаграмотністю, обмеженим доступом до інтернету та технологій, загального розвитку та стану цифрової інфраструктури в регіоні з урахуванням ушкодження від бойових дій. Це мало свій вплив на комунікаційний процес, а особливо на канали комунікації.

Шведсько-український проєкт PROSTO спільно з Всеукраїнською Асоціацією об'єднаних територіальних громад (ОТГ) провели дослідження стану інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану. Згідно з дослідженням можна встановити, що в умовах війни зросла роль старост як «комунікаторів». Адже

другим за популярністю інструментом інклюзивного донесення інформації та залучення населення стала робота органів влади саме через них (21%). Серед інструментів присутні: окремі сторінки та групи в соціальних мережах в кожному окрузі старост, дошки оголошень, особисте спілкування з жителями, які не мають доступу до інтернету [17].

Тож можна засвідчувати факт набуття нових ролей і розширення функціонала представниками публічного управління. Проте в такому випадку слід зазначити, що важливим завданням на майбутнє для органів місцевого самоврядування та державних органів влади на місцях стає навчання старост, соціальних працівників та інших посадових осіб саме практичних навичок щодо інформування, комунікації та розпізнавання дезінформації. Це надасть змогу ефективно взаємодіяти та навчати медіаграмотності вразливі категорії громадян і перетворить представників влади, які працюють безпосередньо на місцях, на ще більш ефективний канал комунікації.

Якщо ж брати до уваги медіаграмотність в контексті інформаційної війни та її вплив на загальний комунікаційний процес, то варто розглянути такий показник як здатність розрізнити фейки та спеціальні інформаційно-психологічні операції, або ж ПІСО. Згідно опитування USAID-Internews щодо споживання медіа [18], серед обізнаних про існування неправдивих матеріалів лише 14% опитуваних зуміли правильно визначити всі новини. Зазначимо, що це дуже незначний результат, особливо якщо врахувати ту невелику кількість громадян, що переважають інформацію на правдивість [7]. Тому, щоб забезпечити сталу та ефективну комунікацію з громадянами, державні органи запускають програми з медійної грамотності направлені на підвищення навичок і вміннях українського населення розрізнити неправдиву інформацію.

Оскільки медіаграмотність – це інформаційна «протиповітряна оборона» (ППО) проти ворожих інформаційних атак, органи публічної влади беруть курс на інтеграцію медіаграмотності в систему національної безпеки, що відповідно також впливає на комунікацію органів публічної влади в умовах війни [19]. Крім того, зараз ледь не щодня можна спостерігати ефективну роботу органів публічної влади з розвінчання фейків та ворожого ПІСО, і це вже стає комунікаційною рутинною для публічних управлінців на всіх рівнях і в усіх сферах.

Окремо хочеться зупинитися на навколишньому середовищі, як на елементі комунікаційного процесу, а саме на емоційній атмосфері, що панує навколо суб'єктів комунікації. Стрес – це нова пандемія, що «косить» українців. Згідно даних дослідження Київського міжнародного інституту соціології (КМІС) за останні 10 років рівень стресу сягнув максимуму [20]. Повномасштабна війна, безперечно, виступила каталізатором стресу. Дослідження проведене компанією Gradus Research в рамках проекту «Градус суспільства під час війни» засвідчило, що 88% українців відчувають високий рівень стресу через війну [21]. Не будемо викидати тривожність, як показник, рівень якого теж є надзвичайно високим, і у підсумку отримуємо дуже агресивного співрозмовника. Спілкування з такими особами буде деструктивним і надскладним, що суттєво ускладнює комунікацію публічних управлінців з громадянами, адже агресія як онлайн, так і офлайн не принесе позитивного результату. У цій ситуації органи публічної влади взяли курс на розвиток емпатії та емоційної стійкості державних службовців, як чинниках ефективної комунікації. Формуються та проводяться навчальні семінари, тренінги та імплементуються освітні програми. Наприклад, Всеукраїнський освітній онлайн-марафон «Емоційна стійкість публічного службовця» [22]. Окремо варто звернути увагу на програму «Ти як?», створену за ініціативою першої леді Олени Зеленської. Складові цієї програми присвячені етиці взаємодії у період стресу й активно використовуються органами публічної влади на різних рівнях [23].

Не варто оминати увагою технічні аспекти таких елементів комунікаційного процесу, як навколишнє середовище та канали комунікації. Перенесення великої частини інформування та спілкування в онлайн створило технічні фактори впливу на комунікацію публічних управлінців. Серед них: наявність нових моделей телефонів, постійні перебої з електроенергією, наближеність до зони бойових дій з руйнуванням цифрової інфраструктури відповідно. Все це ще більше обмежило доступ в отриманні інформації вразливими категоріями: людьми похилого віку, жителями віддалених від центру населених пунктів тощо [24].

Однак, незважаючи на те, що питання технічного характеру залишаються невирішеними та складними до врегулювання, ця проблематика не залишилась без відповідної реакції зі сторони органів публічної влади. В окремих випадках останні перейшли від комунікації, що передбачає зворотний зв'язок, до інформування про критично важливі для громадян речі. Наприклад, для повідомлення населення у віддалених чи конкретних регіонах застосовується текстове SMS-інформування та технологія Cell broadcast, що працює без мобільного інтернету. До того ж відбувається фізичне, «обличчям до обличчя» інформування громадян, яке з часом набуває все більшого поширення.

Отже, беручи до уваги ретроспективний розгляд змін, що сталися в комунікації з початком повномасштабної війни, та причинно-наслідковий зв'язок між особами й елементами комунікаційного процесу, можна розглянути узагальнені фактори впливу на комунікацію органів публічної влади, спричинені повномасштабною війною (табл. 1).

Зіставлення реакцій, що відбулись в комунікації у сфері публічного управління з урахуванням факторів впливу на ці реакції

Фактори впливу	Виклики	Реакція сфери публічного управління
Рівень медіаграмотності	Сформувалась потреба інклюзивної комунікації стосовно громадян з низькою медіаграмотністю	– набуття нових ролей і розширення функціонала представниками публічного управління. Наприклад, зростання ролі старост та соціальних працівників як «комунікаторів» в процесі інформування та отримання зворотного зв'язку від вразливих категорій жителів.
Зміни в медіаспоживанні	Переформатування екосистеми комунікації на смартфоно-центричну з запитом на певний тип контенту	– пікове зростання соціальних мереж і телеграм каналів публічних управлінців у 2022 році та перебудова екосистеми комунікації на смартфоно-центричну; – становлення голів ОВА як самодостатніх медіа; – зростаючий запит на навчання комунікації та цифрової грамотності серед державних службовців всіх категорій та посадових осіб місцевого самоврядування; – формування сегмента онлайн освіти для публічних управлінців саме з комунікаційних компетенцій та взаємодії онлайн; – набуття непритаманних для себе ролей в суспільстві зі сторони публічних управлінців. Відбулось їх перетворення на «блогерів», що також стали «острівцями спокою», надії та гумору, навіть частково джерелом для формування розважального контенту на кшталт мемів тощо.
Технічні можливості	Перенесення великої частини інформування та комунікації в онлайн створило технічні перешкоди для публічних управлінців, включно з старими моделями телефонів, постійними перебоями з електроенергією та наближеністю до зони бойових дій з наслідками для цифрової інфраструктури. Це додатково ускладнює доступ до інформації для вразливих категорій, таких, як люди похилого віку, мешканці віддалених регіонів та інші.	– зміна фокусу з повноцінної комунікації на інформування та оповіщення альтернативними каналами. Наприклад, для повідомлення населення у віддалених чи конкретних регіонах застосовується текстове SMS-інформування та технологія Cell broadcast, що працює без мобільного інтернету; – фізичне інформування громадян представниками органів влади.
Інформаційна війна	Дезінформація становить загрозу основному активу публічного управління – довірі та сприйнятті громадян. Лише 14% можуть відрізнити фейк від правди, що породжує виклики та загрози.	– інтенсифікація та розгортання навчання медіаграмотності та боротьби з дезінформацією для публічних управлінців всіх рівнів; – щодня можна спостерігати ефективну роботу органів публічної влади з розвінчання фейків та ворожих інформаційно-психологічних операцій, що вже стає комунікаційною рутиною для публічних управлінців на всіх рівнях і в усіх сферах.
Емоційний стан громадян	Війна викликає стрес, тривогу та невпевненість серед населення, що впливає на сприйняття інформації та комунікацію з органами влади.	– органи публічної влади активно працюють над розвитком емпатії та емоційної стійкості державних службовців, як важливих факторів ефективної комунікації, проводячи навчальні семінари, тренінги та реалізуючи освітні програми.

Джерело: складено автором

Висновки та перспективи подальших розвідок. Підсумовуючи, війну слід розглядати як переломний момент у розвитку комунікації органів публічної влади, що створює простір для створення нових екосистем комунікації та запитів на нові комунікаційні та цифрові компетенції. А, власне, ефективність комунікації органів публічної влади залежить від вдалої інтеграції в новоутворену екосистему комунікації та обігу інформації, що склалася серед громадян.

Дослідження факторів впливу на комунікацію органів публічної влади під час повномасштабної війни в Україні має важливе значення для забезпечення ефективного управління, підтримки безпеки та стабільності, а також збереження довіри громадян до державних інституцій у складних умовах воєнного конфлікту. Врахування проаналізованих факторів сприятиме поглибленню розуміння ефективної комунікації під час війни та допоможе

органам публічної влади краще підготуватися до майбутніх викликів, забезпечуючи надійну та своєчасну інформаційну підтримку населення в кризових ситуаціях.

Перспективи подальших досліджень включають кілька напрямів, які можуть суттєво доповнити існуючі знання та сприяти покращенню комунікативних стратегій, зокрема: 1) проведення порівняльного аналізу різних комунікаційних стратегій, застосованих органами публічної влади під час військових дій, для визначення найбільш ефективних підходів. Це дозволить розробити рекомендації щодо оптимізації комунікацій у кризових умовах, та 2) дослідження використання соціальних мереж та інших новітніх технологій у комунікації під час війни. Аналіз впливу цих платформ на поширення інформації, мобілізацію населення та протидію дезінформації.

Список використаних джерел:

1. Гайдученко С.О., Жуков Б.С. Взаємодія органів публічної влади із засобами масової комунікації. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2019. № 14(1). С. 25-27.
2. Третяк О.А. Політичні інститути, владні відносини, політичні комунікації та політичні трансформації: контексти взаємодії в класичному поняттєвому просторі публічної сфери політики. *Epistemological studies in philosophy, social and political sciences*. 2023. Vol. 6, Iss. 2. С. 150-157. DOI: 10.15421/342335.
3. Дзяна Г., Андріїв М. Роль комунікації в реалізації компетенцій органів публічної влади. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 2. С. 72-79.
4. Войтенко А.Б., Плотнікова М.Ф., Булуй О.Г. Інформаційні технології у комунікації та взаємодії влади, суспільства і бізнесу у публічному управлінні, місцевому самоврядуванні та розвитку підприємництва. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1979>. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.2.38.
5. Eight Essential Components of Communication. URL: <https://ecampusontario.pressbooks.pub/talkingbusiness/chapter/1-3-eight-essential-components-of-communication>.
6. Дрешпак В.М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
7. Індекс медіаграмотності українців: 2020-2022. Аналітичний звіт за результатами комплексного дослідження / ГО «Детектор медіа», 2023. URL: https://detector.media/doc/images/news/58855/ua_report_medialiterasy_indexdm_20-21-22_final.pdf?fbclid=IwAR1f3RUwhFyVRTYsB5aAyQNb8EGCKrP93nG7rVeel_XU8gJ5S24EDmLda8w.
8. Українські медіа, ставлення та довіра у 2023 р. / Опитування USAID-Internews щодо споживання медіа, 2023. URL: <https://internews.in.ua/wp-content/uploads/2023/10/Ukrainian-media-stavlenia-ta-dovira-2023r.pdf>.
9. Тренди Google. Як змінилися пошукові запити українців за рік / РБК-Україна. URL: [https://www.rbc.ua/rus/styler/trendi-google-k-zminilisy-poshukovi-zapiti-1702296909.html](https://www.rbc.ua/rus/styler/trendi-google-k-zminilisy-poshukovi-zapiti-ukrainiv-za-rik-1702296909.html).
10. Денисенко Д. Україна надала урок світу, як треба будувати комунікації під час війни // LB.ua. URL: https://lb.ua/blog/denys_denysenko/509844_ukraina_nadala_urok_svitu_yak_treba.html.
11. Галецька Ю. Лідирує – Коваль, Погуляйко – «пасе задніх». Як комунікують з населенням голови ОВА? URL: <https://sylappravdy.com/lidyrue-koval-pogulyajko-pase-zadnih-yak-komunikuyut-z-naselennyam-golovy-ova>.
12. Аналітичний звіт щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2023 рік. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне%20навчання/звіт%20ІП%202023%20рік.pdf>.
13. Освітні серіали / Дія.Освіта. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses>.
14. Кризові комунікації та як протистояти викликам війни: презентували нові освітні серіали для публічних службовців / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/kryzovi-komunikatsii-ta-ia-protystoiaty-vyklykam-viiny-prezentuvaly-novi-osvitni-serialy-dlia-publichnykh-sluzhbovtziv>.
15. Для українських держслужбовців запрацювала «Школа протидії дезінформації» / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/dlia-ukrainskykh-derzhsluzhbovtziv-zapratsiuvala-shkola-protydii-dezinformatsii>.
16. Проєкт «Вивчай та розрізняй: посилення стійкості та протидія дезінформації під час війни» (2022-2023) / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ministerstvo-2/diyalnist/mizhnarodna-spivpratsya-2/spivpratsya-z-mizhnarodnimi-organizatsiyami/rada-mizhnarodnikh-naukovikh-doslidzhen-ta-obminiv-irex/programa-vivchay-ta-rozriznyay-infomediyna-gramotnist/proekt-vivchay-ta-rozriznyay-posilennya-stiykosti-ta-protidiya-dezinformatsii-pid-chas-viyni-2022-2023>.
17. Результати дослідження «Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану» / Проєкт PROSTO. URL: <https://prosto.in.ua/ua/novyny/novyny/rezultati-doslidzhennya-stan-informuvannya-i-zaluchennya-zhiveliv-gromad-v-umovakh-voennogo-stanu>.
18. Лише 14% українців можуть відрізнити фейки від правди. Що робити з медіаграмотністю в Україні? / The village Україна. URL: <https://www.village.com.ua/village/knowledge/mediagramotnist/340405-scho-robiti-z-mediagramotnistyu-v-ukrayini>.
19. В умовах війни медіаграмотність повинна стати необхідним і обов'язковим елементом повсякденного життя / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-umovah-viyni-mediagramotnist-povinna-stati-neobhidnim-i-obovyazkovim-elementom-povsyakdenного-життя>.

20. Рівень стресу серед українців зріс до максимуму за 10 років / РБК-Україна. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/uoven-stressa-sredi-ukraintsev-vyros-maksimuma-1643887163.html>.

21. Мяташ Т. 88% українців відчують високий рівень стресу через війну, – дослідження. URL: https://lb.ua/society/2023/05/05/554120_88_ukraintsev_vidchuvayut_visokiy.html.

22. Всеукраїнський освітній онлайн-марафон «Емоційна стійкість публічного службовця» / Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/events/trivaye-vseukrayinskij-osvitnij-onlajn-marafon-emosijna-stijkist-publichnogo-sluzhbovca>.

23. «Ти як?» – стартувала всеукраїнська програма ментального здоров'я / EU UA. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/ty-yak-startovala-vseukrayinska-programa-mentalnogo-zdorovya>.

24. Результати дослідження «Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану» / Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/news/16040>.

References:

1. Haiduchenko S.O., Zhukov B.S. (2019). Vzaiemodiia orhaniv publichnoi vlady iz zasobamy masovoi komunikatsii [Interaction of public authorities with means of mass communication]. International scientific journal «Internauka», 14(1), 25-27.

2. Tretiak O.A. (2023). Politychni instytuty, vladni vidnosyny, politychni komunikatsii ta politychni transformatsii: konteksty vzaiemodii v klasychnomu poniattievomu prostori publichnoi sfery polityky [Political institutions, power relations, political communications and political transformations: contexts of interaction in the classical conceptual space of the public sphere of politics]. Epistemological studies in philosophy, social and political sciences, 6(2), 150-157. DOI: 10.15421/342335.

3. Dziana H., Andriiv M. (2018). Rol komunikatsii v realizatsii kompetensii orhaniv publichnoi vlady [The role of communication in the implementation of the competences of public authorities]. Efficiency of public administration, 2, 72-79.

4. Voitenko A.B., Plotnikova M.F., Bului O.H. (2021). Informatsiini tekhnolohii u komunikatsii ta vzaiemodii vlady, suspilstva i biznesu u publichnomu upravlinni, mistsevomu samovriaduvanni ta rozvytku pidpriemnytstva [Information technologies in communication and interaction of government, society and business in public administration, local self-government and entrepreneurship development]. Public administration: improvement and development, 2. Available at <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1979>. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.2.38.

5. Eight Essential Components of Communication. Available at <https://ecampusontario.pressbooks.pub/talkingbusiness/chapter/1-3-eight-essential-components-of-communication>.

6. Dreshpak V.M. (2015). Komunikatsii v publichnomu upravlinni [Communications in public administration]. D.: DRIDU NADU.

7. Indeks mediahramotnosti ukraintsev: 2020-2022 [Media literacy index of Ukrainians: 2020-2022]. Analytical report based on the results of a comprehensive study / NGO «Media Detector», 2023. Available at https://detector.media/doc/images/news/58855/ua_report_medialiterasy_index-dm_20-21-22_final.pdf?fbclid=IwAR1f3RUwhFyVRTYsB5aA yQNb8EGCKrP93nG7rVeel_XU8gJ5S24EDmLda8w.

8. Ukrainski media, stavlennia ta dovira u 2023 [Ukrainian media, attitude and trust in 2023] / USAID-Internews survey on media consumption, 2023. Available at <https://internews.in.ua/wp-content/uploads/2023/10/Ukrainski-media-stavlennia-ta-dovira-2023r.pdf>.

9. Trendy Google. Yak zminylisia poshukovi zapyty ukraintsev za rik [Google Trends. How the search queries of Ukrainians have changed over the year] / RBC-Ukraine. Available at <https://www.rbc.ua/rus/styler/trendi-google-k-zminilisia-poshukovi-zapiti-1702296909.html>.

10. Denysenko D. (2022). Ukraina nadala urok svitu, yak treba buduvaty komunikatsii pid chas viiny [Ukraine taught the world a lesson on how to build communications during war] / LB.ua. Available at https://lb.ua/blog/denys_denysenko/509844_ukraina_nadala_urok_svitu_yak_treba.html.

11. Haletska Yu. (2022). Lidyruie – Koval, Pohuliaiko – «pase zadnikh». Yak komunikuiut z naselenniam holovy OVA? [Leading – Koval, Pogulyaiko – «past the rear». How does the head of the OVA communicate with the population?] Available at <https://sylpravdy.com/lidyruie-koval-pogulyajko-pase-zadnih-yak-komunikuyut-z-naselennyam-golovy-ova>.

12. Analitychnyi zvit shchodo vyznachennia indyvidualnykh potreb u profesiinomu navchanni derzhavnykh sluzhbovtiv na 2023 rik [Analytical report on the determination of individual needs for professional training of civil servants for 2023]. Available at <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/professionne%20navcchannia/zvit%20IIP%202023%20rik.pdf>.

13. Osvitni seriyaly [Educational series] / Action. Education. Available at <https://osvita.diia.gov.ua/courses>.

14. Kryzovi komunikatsii ta yak protystoiaty vyklykam viiny: prezentuvaly novi osvitni seriyaly dlia publichnykh sluzhbovtiv [Crisis communications and how to face the challenges of war: presented new educational series for public

servants] / Government portal. Available at <https://www.kmu.gov.ua/news/kryzovi-komunikatsii-ta-iak-protystoiaty-vyklykam-viiny-prezentuvaly-novi-osvitni-serialy-dlia-publichnykh-sluzhbovtiv>.

15. Dlia ukrainskykh derzhsluzhbovtiv zapratsiuvala «Shkola protydii dezinformatsii» [«School of countering disinformation» was launched for Ukrainian civil servants] / Government portal. Available at <https://www.kmu.gov.ua/news/dlia-ukrainskykh-derzhsluzhbovtiv-zapratsiuvala-shkola-protydii-dezinformatsii>.

16. Proiekt «Vyvchai ta rozrizniai: posylennia stiikosti ta protydii dezinformatsii pid chas viiny» (2022-2023) [Project «Study and Discern: Strengthening Resilience and Countering Disinformation During Wartime» (2022-2023)] / Ministry of Education and Science of Ukraine. Available at <https://mon.gov.ua/ministerstvo-2/diyalnist/mizhnarodna-spivpratsya-2/spivpratsya-z-mizhnarodnimi-organizatsiami/rada-mizhnarodnikh-naukovikh-doslidzhen-ta-obminiv-irex/programa-vivchay-ta-rozriznyay-infomediyna-gramotnist/proekt-vivchay-ta-rozriznyay-posilennya-stiikosti-ta-protidiya-dezinformatsii-pid-chas-viyni-2022-2023>.

17. Rezultaty doslidzhennia «Stan informuvannia i zaluchennia zhyteliv hromad v umovakh voiennoho stanu» [Results of the study «State of information and involvement of community residents under martial law»] / PROSTO project. Available at <https://prosto.in.ua/ua/novyny/novyny/rezultati-doslidzhennya-stan-informuvannya-i-zaluchennya-zhiteliv-gromad-v-umovakh-voennogo-stanu>.

18. Lyshe 14% ukrainsiv mozhut vidriznyty feiky vid pravdy. Shcho robyty z mediahramotnistiu v Ukraini? [Only 14% of Ukrainians can distinguish fakes from the truth. What to do with media literacy in Ukraine?] / The village Ukraine. Available at <https://www.village.com.ua/village/knowledge/mediahramotnist/340405-scho-robiti-z-mediagramotnistyu-v-ukrayini>.

19. V umovakh viiny mediahramotnist povynna staty neobkhidnym i oboviazkovym elementom povsiakdennoho zhyttia [In the conditions of war, media literacy should become a necessary and mandatory element of everyday life] / Government portal. Available at <https://www.kmu.gov.ua/news/v-umovah-vijni-mediagramotnist-povinna-stati-neobkhidnim-i-oboviazkovim-elementom-povsyakdennoho-zhyttia>.

20. Riven stresu sered ukrainsiv zris do maksimumu za 10 rokiv [The level of stress among Ukrainians has increased to a maximum in 10 years] / RBC-Ukraine. Available at <https://www.rbc.ua/ukr/news/uroven-stressa-sredi-ukraintsev-vyros-maximasma-1643887163.html>.

21. Miatash T. 88% ukrainsiv vidchuvaiut vysokiy riven stresu cherez viinu, – doslidzhennia [Myatash T. 88% of Ukrainians feel a high level of stress due to the war, – research]. Available at https://lb.ua/society/2023/05/05/554120_88_ukraintsev_vidchuvayut_visokiy.html.

22. Vseukrainskyi osvittii onlain-marafon «Emotsiina stiikist publichnoho sluzhbovtia» / Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby [All-Ukrainian Educational Online Marathon «Emotional Stability of a Public Servant»] / National Agency of Ukraine on Civil Service Issues. Available at <https://nads.gov.ua/events/trivaye-vseukrayinskij-osvittij-onlajn-marafon-emocijna-stiikist-publichnogo-sluzhbovtia>.

23. «Ty yak?» – startovala vseukrainska prohrama mentalnoho zdorovia [«How are you?» – the all-Ukrainian mental health program] / EU UA was launched. Available at <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/ty-yak-startovala-vseukrayinska-programa-mentalnogo-zdorovya>.

24. Rezultaty doslidzhennia «Stan informuvannia i zaluchennia zhyteliv hromad v umovakh voiennoho stanu» [Results of the study «State of information and involvement of community residents under martial law»] / «Decentralization» portal. Available at <https://decentralization.ua/news/16040>.

Л. М. Івашова, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ВИДИ І РОЛЬ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ У СФЕРІ МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ

У статті висвітлено роль та значення публічної дипломатії як ключового інструменту з реалізації зовнішньої політики у сфері медичної реабілітації. Розглядаються різні види публічної дипломатії та специфіка їх застосування у сфері медичної реабілітації. Показано як публічна дипломатія може сприяти розвитку медичної реабілітації через міжнародне співробітництво, обмін досвідом та інноваціями, а також формування позитивного іміджу держави на світовій арені. Проаналізовано міжнародну співпрацю та дипломатичні зусилля, що сприяють розвитку ефективних систем медичної реабілітації, зокрема, для військовослужбовців та ветеранів. Особлива увага приділяється кращим практикам та досвіду країн, які досягли значних успіхів у цій сфері, а також ролі міжнародних організацій у поширенні інновацій та знань через механізми та окремі напрями публічної дипломатії. У статті розглянуто основні аспекти щодо змісту різних видів публічної дипломатії (культурної, освітньої, інформаційної, наукової) у контексті медичної реабілітації; здійснено аналіз міжнародних програм та ініціатив у сфері медичної реабілітації; означено вплив культурного та освітнього обміну на розвиток реабілітаційних послуг; висвітлено роль міжнародних організацій та угод у підтримці програм медичної реабілітації та напрями взаємодії державних установ та громадських організацій у процесі публічної дипломатії у сфері медичної реформи. У роботі обґрунтовано важливість інтеграції публічної дипломатії у стратегічні плани розвитку медичної реабілітації. Надано рекомендації, що спрямовані на покращення міжнародної співпраці, підвищення якості реабілітаційних послуг за умови використання сучасних інформаційних та телекомунікаційних технологій, що призведе до зміцнення позицій держави у глобальному контексті. Проаналізовано успішний довід зарубіжних країн та визначено шляхи використання державою публічної дипломатії для підвищення своєї ролі та авторитету у глобальній медичній спільноті, а також для сприяння міжнародному співробітництву та обміну інноваціями.

Ключові слова: зовнішня політика, культурна дипломатія, науково-освітня дипломатія, цифрова дипломатія, економічна дипломатія, громадські організації, міжнародна співпраця, зарубіжний досвід, інформаційно-телекомунікаційні технології, е-медицина, проектний підхід.

L. M. Ivashova. Types and role of public diplomacy in the implementation of the foreign policy of the state and its special features in the field of medical rehabilitation

The article highlights the role and importance of public diplomacy as a key tool for the implementation of foreign policy in the field of medical rehabilitation. Various types of public diplomacy and the specifics of their application in the field of medical rehabilitation are considered. It is shown how public diplomacy can contribute to the development of medical rehabilitation through international cooperation, exchange of experience and innovations, as well as the formation of a positive image of the state on the world stage. International cooperation and diplomatic efforts that contribute to the development of effective medical rehabilitation systems, in particular, for military personnel and veterans, are analyzed. Special attention is paid to the best practices and experiences of countries that have achieved significant success in this area, as well as the role of international organizations in the dissemination of innovations and knowledge through mechanisms and specific areas of public diplomacy. The article considers the main aspects of the content of various types of public diplomacy (cultural, educational, informational, scientific) in the context of medical rehabilitation; an analysis of international programs and initiatives in the field of medical rehabilitation was carried out; the impact of cultural and educational exchange on the development of rehabilitation services is defined; the role of international organizations and agreements in supporting medical rehabilitation programs and directions of interaction of state institutions and public organizations in the process of public diplomacy in the field of medical reform are highlighted. The paper substantiates the importance of integrating public diplomacy into strategic plans for the development of medical rehabilitation. Recommendations aimed at improving international cooperation, improving the quality of rehabilitation services provided that modern information and telecommunication technologies are used, which will lead to strengthening the state's position in the global context, have been provided. The successful case of foreign countries was analyzed and the ways of the state's use of public diplomacy to increase its role and authority in the global medical community, as well as to promote international cooperation and exchange of innovations, were determined.

Key words: foreign policy, cultural diplomacy, scientific and educational diplomacy, digital diplomacy, economic diplomacy, public organizations, international cooperation, foreign experience, information and telecommunication technologies, e-medicine, project approach.

Постановка проблеми. У сучасному глобалізованому світі публічна дипломатія стає важливим інструментом для зміцнення міжнародних відносин та просування національних інтересів держав. Разом з цим сфера медичної реабілітації набуває все більшої актуальності у зв'язку зі зростанням числа людей, які потребують реабілітаційних послуг через різні причини, такі як військові конфлікти, природні катастрофи, техногенні аварії та захворювання. Проблема полягає в тому, що, незважаючи на значний потенціал публічної дипломатії, її можливості не завжди ефективно використовуються для сприяння розвитку медичної реабілітації. До основних проблем, які вимагають нагального вирішення на сьогодні можна віднести наступне: недостатня поінформованість суспільства, у тому числі приватний та громадський сектори, про різновиди та можливості публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації; відсутність чіткої стратегії та координації між державними і недержавними інституціями у використанні публічної дипломатії для підтримки медичної реабілітації; наявність соціальних викликів, що пов'язані з культурними, політичними та економічними розбіжностями, які ускладнюють ефективну взаємодію між країнами та організаціями в контексті публічної дипломатії. Все це актуалізує потреби у розробці та впровадженні нових підходів та інструментів, які б сприяли більш ефективному використанню публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації. Тому в цій статті висвітлюються означені проблеми та пропонуються можливі шляхи їх вирішення, з акцентом на необхідності посилення міжнародної співпраці та обміну передовими практиками в досліджуваній сфері.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. У сучасних дослідженнях і публікаціях значна увага приділяється публічній дипломатії як інструменту міжнародних відносин. Так, як інструмент держави «публічна дипломатія» була вперше позначена Е. Мюрроу (Edward Murgow) [1], колишнім міністром Інформаційного агентства США (USIA) ще у 1963 р., а введено в науковий обіг у 1965 році Е. Галліоном [2], який розглядав публічну дипломатію як синонім до поняття «пропаганда». У подальшому основні концепції публічної дипломатії в реалізації зовнішньої політики розкрито у працях Я. Меліссена (Jan Melissen) [3] та Ж. Нея (Joseph S. Nye) [4], які у своїх працях визначає публічну дипломатію як ключовий аспект м'якої сили, що включає інформування, залучення та налагодження діалогу з громадянами інших країн, П. Ван Хема (Piter Van Ham) [5] розглядає публічну дипломатію як засіб формування національного бренду і створення позитивного іміджу держави. Особливості сучасної цифрової дипломатії досліджено у роботах І. Менора (Pan Manog) [6] та Б. Хокінга і Я. Меліссена (Brian Hocking, Jan Melissen) [7]. Серед вітчизняних науковців різнопланові проблеми публічної дипломатії висвітлювали у своїх роботах К. Балабанов і М. Трофименко [7], С. Гуцал [8], О. Коптєв [9], О. Опанасюк [10], О. Сегеда [11], М. Павлюх і С. Кушней [12] та інших дослідників. Однак, специфіка застосування публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації розглядається відносно рідко, що підкреслює актуальність даної статті. Загалом, на основі аналізу останніх публікацій можна зробити висновок, що існує значний потенціал для подальшого дослідження і практичного застосування публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації. Для України є особливо актуальним це питання в контексті розробки нових підходів і стратегій, які б забезпечили ефективне використання цього інструменту для покращення здоров'я та благополуччя людей що постраждали від дій рф під час війни.

Метою статті є визначення ролі публічної дипломатії в зовнішній політиці, розкриття змісту й ролі її різновидів з акцентом на особливостях реалізації у сфері медичної реабілітації в умовах цифровізації та впровадження е-медицини та на основі проведеного дослідження, сформулювати рекомендації щодо підвищення ефективності публічної дипломатії у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Згідно з визначенням Е. Поттера (Evan Potter), «публічна дипломатія – це така поведінка, за допомогою якої уряд робить спроби вплинути на думку людей чи еліт інших країн, переслідуючи мету зробити дії цільових країн кращими для уряду» [14]. Інший дослідник уточнює, що – це «...програма, яка фінансується урядом, і яка спрямована на вплив на громадську думку в інших країнах та на їх подальше інформування» [2].

Як відомо, в Україні ухвалена стратегія публічної дипломатії в якій виходячи з сучасних позицій детермінується поняття публічної дипломатії як «...система заходів, за допомогою яких держава комунікує з громадськістю інших держав та впливає на формування суспільної думки населення інших країн для просування своїх національних інтересів і реалізації зовнішньополітичних цілей. Інструменти публічної дипломатії дають змогу значно розширити охоплення аудиторії, будувати нові партнерства, залучати представників сфер, що перебувають за межами сфери впливу офіційних органів влади (неурядових організацій, бізнесу, аналітичних центрів, освітніх установ, молоді, лідерів суспільної думки та окремих громадян) [15]. Таким чином можемо констатувати, що публічна дипломатія – це форма дипломатичної діяльності, що спрямована на формування громадської думки в інших країнах з метою досягнення зовнішньополітичних цілей.

Зважаючи на сферу застосування та цілі які поставлено публічна дипломатія за оцінками різних дослідників [15, 16, 17] може поділятися за сферою взаємодії та способом її реалізації на такі види (табл. 1):

Види публічної дипломатії за сферою та способом впливу

Види публічної дипломатії	Стратегія публічної дипломатії МЗС України на 2021-2025 роки, [15]	Мостова Д.Ю., [16]	Українська призма: Зовнішня політика 2023, [17]
<i>За сферою впливу</i>			
Економічна	+	+	+
Енергетична	-	-	+
Культурна	+	+	-
Цифрова	+	+	-
Воєнна	-	-	+
Спортивна	+	+	-
Освітня	+	-	-
Наукова	+	-	-
Кулінарна	+	-	-
Експертна	+	-	-
Іміжева	-	+	-
<i>За способом впливу</i>			
Парадипломатія		+	
Електронна/мережева дипломатія	+	+	
Громадська дипломатія	+	+	
Медіадипломатія	+	+	+
Народна дипломатія		+	
Ноосферна/віртуальна дипломатія		+	
«Амбасадори» України	+	-	+
Заходи та події	+		+

Джерело: складено автором за матеріалами [15, 16, 17]

Проте визначаючи види публічної дипломатії автори не зацентували увагу на необхідності її розвитку у сфері охорони здоров'я, зокрема в частині медичної реабілітації. При цьому варто зауважити на можливостях комплексного використання різних видів публічної дипломатії для вирішення зовнішньополітичних завдань у сфері медичної реабілітації наших громадян, що постраждали від військових дій. Так, наукова дипломатія здатна активізувати співробітництво у сфері наукових досліджень та інновацій шляхом організації міжнародних конференцій та семінарів з питань медичної реабілітації, а застосування інструментів інформаційної дипломатії може забезпечити просування наукових і медичних досягнень через соціальні мережі та засоби масової інформації, разом з цим економічна дипломатія спроможна посилити підтримку інвестицій у медичну реабілітацію та охорону здоров'я.

У сфері медичної реабілітації публічна дипломатія набуває особливого значення, оскільки ця галузь безпосередньо пов'язана зі здоров'ям і добробутом людей. У цілому зміст публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації доцільно розглядати через призму поєднання різних за організаційною формою та способом реалізації інструментів, зокрема це можуть бути:

1. *Інформаційні кампанії* – шляхом поширення інформації про досягнення у сфері медичної реабілітації; використання соціальних мереж та засобів масової інформації для інформування громадськості про потреби та досягнення у сфері медичної реабілітації.

2. *Освітні програми* – через організацію навчальних програм та тренінгів для медичних працівників, підтримку обміну студентами та викладачами закладів вищої освіти медичного спрямування між країнами.

3. *Медичні місії* – направлення медичних експертів до інших країн для надання допомоги та консультацій; організація медичних таборів та місій у постраждалих регіонах.

4. *Співробітництво з неурядовими організаціями* – здійснення співпраці з неурядовими організаціями для реалізації спільних проектів у сфері медичної реабілітації та підтримка ініціатив громадянського суспільства у цьому напрямі.

Здійснення публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації має свої особливості, які полягають у наступному:

- має бути забезпечена взаємодія фахівців різних галузей та відомств – медичних працівників, дипломатів, науковців та представників громадських організацій;

- для досягнення цілей необхідне комплексне використання різних методів та інструментів: сучасних цифрових технологій для поширення інформації та проведення освітніх заходів, телемедицини для надання медичних консультацій на міжнародному рівні;

– необхідна орієнтація на допомогу постраждалим від військових конфліктів, природних катастроф та інших кризових ситуацій та забезпечення доступу до медичної реабілітації для вразливих груп населення.

Таким чином публічна дипломатія у сфері медичної реабілітації є важливим інструментом зміцнення міжнародних відносин, відновлення та покращення здоров'я населення. Її успішна реалізація вимагає комплексного підходу, залучення різних груп фахівців та використання сучасних технологій.

Перш за все, успішна реалізація публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації залежить від тісної співпраці різних зацікавлених сторін, включаючи медичних працівників, дипломатів, науковців та представників громадських організацій. Така взаємодія дозволяє досягати комплексних та стійких результатів, що сприяють покращенню здоров'я населення та зміцненню міжнародних відносин.

Так, медичні працівники надають медичну допомогу, проводять діагностику, лікування та реабілітацію пацієнтів, забезпечують використання передових методик та технологій у медичній реабілітації.

Дипломати забезпечують міжнародні переговори, встановлення та підтримка контактів з іноземними урядами та організаціями, просування національних інтересів у сфері медичної реабілітації, організацію медичних місій і гуманітарних акцій шляхом їх координації та забезпечення необхідної підтримки й ресурсів для успішного виконання.

Науковці проводять наукові дослідження у сфері медичної реабілітації шляхом розробки нових методів та підходів до лікування та реабілітації пацієнтів, а також здійснюють публікації наукових статей і монографій та обмін інформацією через участь у міжнародних конференціях для обміну досвідом та результатами досліджень.

Представники громадських організацій забезпечують просування зовнішньої політики та ініціатив, що сприяють розвитку медичної реабілітації й спрямовані на захист прав пацієнтів та забезпечення доступу до якісної медичної допомоги. Також вони задіяні в реалізації міждержавних проєктів, спрямованих на покращення умов медичної реабілітації та залученні грантів і фінансування для підтримки медичних проєктів і програм.

Взаємодія між зацікавленими сторонами відбувається шляхом координації зусиль, яке передбачає спільне планування та реалізація проєктів у сфері медичної реабілітації й обмін інформацією та ресурсами для досягнення спільних цілей. При цьому важливу роль відіграють організаційні заходи, які передбачають формування команд, що включають представників різних сфер діяльності для комплексного підходу до проблем медичної реабілітації, а також використання експертних знань кожної групи для ефективного вирішення поставлених завдань. Також, успішна публічна дипломатія у сфері медичної реабілітації передбачає залучення громадськості до підтримки та реалізації медичних проєктів та організацію волонтерських програм та кампаній для підвищення обізнаності про важливість медичної реабілітації.

Таким чином ефективна взаємодія медичних працівників, дипломатів, науковців та представників громадських організацій є ключовим елементом успішної публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації. Тільки спільні зусилля та координація дій дозволяють досягати значних результатів, покращуючи якість життя пацієнтів та зміцнюючи міжнародні відносини.

Застосування технологічних інновацій публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації сприяють ефективному обміну інформацією, покращують доступ до медичних послуг і забезпечують нові можливості для навчання та досліджень. У сучасному світі основні технологічні інновації у сфері медичної реабілітації передбачають широке використання цифрових технологій для здійснення телемедицини, електронних медичних записів, мобільних додатків для слідування за здоров'ям пацієнтів, віртуальної реальності (VR) та доповненої реальності (AR), Інтернет речей (IoT). Особливості цих технологій та їх переваги представлено в таблиці 2.

Таблиця 2

Основні технологічні інновації у сфері медичної реабілітації

Інновація	Опис	Переваги:
Телемедицина	Використання телекомунікаційних технологій для надання медичних послуг дистанційно	<ul style="list-style-type: none"> – Зменшення бар'єрів для отримання медичної допомоги. – Можливість консультувати пацієнтів у віддалених або важкодоступних регіонах. – Підтримка безперервного нагляду за пацієнтами після виписки.
Електронні медичні записи (EMR)	Цифрові системи для зберігання та обміну медичними записами пацієнтів	<ul style="list-style-type: none"> – Забезпечення швидкого доступу до історії хвороби пацієнта. – Полегшення координації між різними медичними установами. – Підвищення точності та безпеки медичних даних.
Мобільні додатки для здоров'я	Додатки для смартфонів, які допомагають пацієнтам слідувати за своїм здоров'ям і дотримуватися рекомендацій лікарів.	<ul style="list-style-type: none"> – Підвищення залученості пацієнтів у процес лікування. – Зручний доступ до інформації про стан здоров'я та медичні поради. – Можливість моніторингу фізичної активності, дієти та інших аспектів здоров'я.

Віртуальна реальність (VR) та доповнена реальність (AR)	Використання VR та AR для медичної реабілітації та навчання медичних працівників	<ul style="list-style-type: none"> – Створення інтерактивних навчальних середовищ для тренування медичного персоналу. – Забезпечення пацієнтів інноваційними методами терапії та реабілітації. – Залучення пацієнтів до активного процесу реабілітації через ігрові механіки.
Інтернет речей (IoT)	Використання підключених до Інтернету пристроїв для моніторингу стану пацієнтів та управління медичними даними	<ul style="list-style-type: none"> – Постійний моніторинг фізіологічних показників пацієнтів у режимі реального часу. – Полегшення збору та аналізу даних про стан здоров'я. – Підвищення ефективності лікування та своєчасного виявлення проблем.

Джерело: складено автором

Запровадження технологічних інновацій у публічній дипломатії у сфері медичної реабілітації передбачає проведення активних інформаційних кампаній з використанням соціальних мереж, веб-сайтів та інших онлайн-платформ для поширення інформації про медичну реабілітацію, а також проведення вебінарів та онлайн-конференцій для обміну знаннями та досвідом між фахівцями з різних країн. Разом з цим доречно забезпечити розробку та реалізацію освітніх програм через організацію дистанційних курсів та програм підвищення кваліфікації для медичних працівників з використанням VR та AR. Також необхідно забезпечити доступ освітян, науковців та медичних працівників, що опікуються даною сферою до наукових публікацій та ресурсів через електронні бібліотеки та платформи. Реалізацію таких заходів у межах публічної дипломатії доцільно здійснювати через медичні місії, що дозволить використовувати переваги телемедицини для консультування та підтримки медичних працівників у регіонах, де проводяться такі місії, а також застосовувати мобільні додатки для координації дій та збору даних під час медичних місій.

Прикладами успішного застосування технологічних інновацій є реалізація: проекту «Безпечне майбутнє», що започаткував використання телемедицини для надання медичних консультацій у віддалених районах та створення мобільного додатку для моніторингу стану здоров'я пацієнтів; освітнього проекту «Медична академія», що забезпечив організацію віртуальних курсів та тренінгів для медичних працівників з використанням VR, а також доступ до електронних медичних записів та ресурсів для навчання.

Таким чином технологічні інновації мають великий потенціал для покращення ефективності публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації. Вони сприяють більш ефективному обміну інформацією, підвищують доступність медичних послуг та створюють нові можливості для навчання та розвитку. Використання сучасних технологій дозволяє підвищити якість міжнародної медичної допомоги та зміцнити зовнішні відносини нашої країни з іншими країнами світу у контексті реалізації зовнішньої політики держави.

Також, наразі важливого значення набуває гуманітарна спрямованість публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації, що полягає у наданні допомоги постраждалим від конфліктів, природних катастроф та інших кризових ситуацій. Це включає забезпечення доступу до медичної допомоги, підтримку вразливих груп населення та зміцнення міжнародного співробітництва для вирішення гуманітарних проблем.

При цьому використовуються різні інструменти гуманітарної спрямованості, зокрема:

- організація мобільних медичних груп для надання невідкладної допомоги в районах, що постраждали від катастроф;
- направлення медичних працівників до регіонів, де відсутня необхідна медична інфраструктура;
- надання фізичної та психологічної реабілітації жертвам конфліктів та насильства;
- створення програм для підтримки людей з інвалідністю та забезпечення їх доступу до реабілітаційних послуг;
- організація консультацій та груп підтримки, проведення терапевтичних сесій та тренінгів для психологів;
- реалізація спільних міжнародних проектів з медичної реабілітації для вирішення гуманітарних проблем;
- співпраця з неурядовими організаціями для реалізації гуманітарних ініціатив.

Вивчення зарубіжного досвіду вказує на наявність успішного просування публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації (табл. 3), що базується на комплексному підході, що включає медичні місії, освітні програми, технічну підтримку та міжнародне співробітництво. Ці приклади демонструють, як країни можуть використовувати свої медичні знання та технології для зміцнення міжнародних відносин, підвищення глобального рівня охорони здоров'я та покращення свого іміджу на міжнародній арені.

Ще одним напрямом розвитку публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації – взаємодія з такими міжнародними організаціями як ООН, USAID, Червоний Хрест та НАТО. Так, після проведення у вересні 2014 р. Самміту в Уельсі держави-члени НАТО заснували п'ять цільових фондів з метою допомогти Україні підвищити свій рівень безпеки, зокрема, Цільовий фонд з медичної реабілітації де провідною країною було визначено

Болгарію, а додаткові внески здійснювали: Естонія, Фінляндія, Японія, Угорщина, Литва, Нідерланди, Словаччина, Швеція, Туреччина, Сполучені Штати.

Таблиця 3

Процеси та результати публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації

Проекти та програми	Заходи з реалізації	Результати
<p>Проект "Healing the Wounds of War" (Ізраїль) <i>Опис: Ізраїль запустив проект "Healing the Wounds of War" для надання медичної допомоги та реабілітації жертвам конфліктів у різних країнах.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Відправка ізраїльських лікарів і медичних працівників до країн, що постраждали від війни (наприклад, Сирія та Ірак), для надання невідкладної медичної допомоги та реабілітації. Організація тренінгів і семінарів для місцевих медичних працівників з метою покращення їхніх знань і навичок у сфері реабілітації. Забезпечення медичних установ обладнанням і матеріалами для реабілітації. 	<ul style="list-style-type: none"> Поліпшення міжнародного іміджу Ізраїлю як гуманітарної держави. Підвищення якості медичної допомоги та реабілітації в країнах, що постраждали від конфліктів. Зміцнення міжнародних відносин та співпраці.
<p>Програма "USAID Global Health" (США) <i>Опис: Програма USAID Global Health забезпечує фінансування та підтримку проектів з медичної реабілітації в країнах, що розвиваються</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Підтримка проектів, що спрямовані на покращення доступу до реабілітаційних послуг у країнах Африки, Азії та Латинської Америки. Відправка американських медичних команд для надання допомоги та навчання місцевих фахівців. Впровадження новітніх технологій і методик у сфері реабілітації. 	<ul style="list-style-type: none"> Підвищення рівня медичної реабілітації в країнах, що розвиваються. Зміцнення позицій США як лідера у сфері глобального здоров'я. Підвищення міжнародного співробітництва у сфері охорони здоров'я.
<p>Програма "European Health and Rehabilitation Network" (Європейський Союз) <i>Опис: Європейський Союз створив мережу реабілітаційних центрів для обміну досвідом та найкращими практиками у сфері медичної реабілітації.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Створення мережі спеціалізованих реабілітаційних установ у країнах ЄС для покращення співпраці та обміну знаннями. Реалізація спільних проектів з дослідження та впровадження нових методик реабілітації. Організація міжнародних заходів для обміну досвідом та знаннями серед медичних фахівців. 	<ul style="list-style-type: none"> Підвищення якості медичної реабілітації в країнах ЄС. Зміцнення європейської співпраці у сфері охорони здоров'я. Поширення передових практик і технологій у сфері реабілітації.
<p>Програма "Canadian International Rehabilitation" (Канада) <i>Опис: Канада активно підтримує міжнародні програми з медичної реабілітації, зокрема в країнах, що постраждали від конфліктів або природних катастроф</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Відправка канадських медичних команд до регіонів, що потребують допомоги, для надання реабілітаційних послуг. Освітні програми: Проведення тренінгів та навчальних курсів для місцевих медичних працівників. Технічна підтримка: Забезпечення медичних установ обладнанням і технологіями для реабілітації. 	<ul style="list-style-type: none"> Підвищення рівня медичної допомоги та реабілітації у постраждалих регіонах. Покращення міжнародного іміджу Канади як гуманітарної держави. Розвиток міжнародного співробітництва у сфері охорони здоров'я.

Джерело: складено автором за даними [17, 18]

Виконавцем проекту було визначено Агенцію НАТО з питань забезпечення (NSPA). Основні завдання цього фонду визначено таким чином:

- підвищити стандарти та довгострокову стабільність медичних служб України у сфері лікування та реабілітації поранених українських військовослужбовців і цивільного персоналу сектору безпеки та оборони.
- сприяти доступу пацієнтів до послуг з медичної та психологічної реабілітації, лікувального обладнання, послуг з трудової та спортивної реабілітації.
- надати закладам медичної реабілітації належне обладнання та забезпечити підготовку персоналу з метою покращення їхніх послуг, зокрема на підтримку центрів протезування.

Діяльність цільового фонду розпочалася у березні 2016 р. як продовження заходів, здійснюваних в перебігу проекту НАТО у 2014-2016 рр. [18].

Також, у межах цієї програми було створено Трастовий фонд медичної реабілітації НАТО-Україна-НАТО головним розпорядником коштів якого стала Агенція НАТО з питань забезпечення (NSPA). За результатами дослідження Монса Гансена [19] Трастовий фонд медичної реабілітації НАТО-Україна-НАТО за період виконання цієї програми забезпечив доступ поранених українських військовослужбовців до належних послуг реабілітації і належне оснащення місцевих українських медичних закладів для надання таких послуг з медичної реабілітації. 28 квітня 2015 р. NSPA і Україна підписали Меморандум про взаєморозуміння, який формалізує роль відомства для Трастового фонду медичної реабілітації. З лютого 2015 р. виконано ряд заходів у рамках цивільного бюджету НАТО, що доповнюють Трастовий фонд медичної реабілітації НАТО-Україна, яка включала: надання

психологічної допомоги 300 військовим після бойових дій; організацію освіти в галузі медичної та психологічної реабілітації понад 300 українських фахівців; практичну медичну реабілітацію одного військового. На поповнення цього фонду Болгарія за 2015-2017 роки внесла 250 тис. євро. [18]. Окрім цього в межах Трестового фонду різні країни НАТО здійснювали реабілітаційні заходи, що фінансувалися з військових бюджетів цих країн.

Так, Угорщина забезпечила лікування і реабілітацію до 20 поранених українських військовослужбовців. Станом на 4 вересня 2015 р. було прийнято 15 українських вояків, усі витрати на лікування яких покрило Міністерство оборони Угорщини. Медична допомога та реабілітація від Латвії полягала в оперуванні та реабілітації 10 поранених українських військовослужбовців у 2014 році та 15 поранених у 2015 році латвійських медичних закладах та імплантації 60 штучних очей пораненим військовослужбовцям безкоштовно. У вересні 2014 р. Литва доставила 14 українських військовослужбовців для лікування і реабілітації до литовських закладів. У 2015 р. на реабілітацію до Литви доправили ще 50 українських військовослужбовців.

З початком широкомасштабної війни в Україні в лютому 2022 року, на прохання українських високопосадовців, Представництва НАТО в Україні (ПНУ) та Програма МСТ (Military Career Transition Programme — Програма переходу до військової кар'єри), зокрема, дослідили шляхи підтримки військовослужбовців у їхній психологічній стійкості, а також зосередилися на забезпеченні вагомого внеску в посилення інституційної спроможності залучених міністерств та категорій бенефіціарів через розвиток добре структурованої системи психічного здоров'я для українських учасників бойових дій та ветеранів. Здійснюється надання допомоги у підвищенні психологічної стійкості фахівців у сфері психічного здоров'я, головним чином шляхом навчання психологів. Також Програма переходу до військової кар'єри залучила національних та міжнародних експертів для проведення тренінгу з EMDR (травмотерапія для очей), який був успішно завершений і наразі розглядається його наступний етап. Станом на початок 2023 року відбулося навчання 16 фахівців Міністерства охорони здоров'я України з нарративної експозиційної терапії (НЕТ) для лікування травмованих людей, які пережили війну, учасників бойових дій, ветеранів. Це однорічна навчальна програма, яка розпочалася у квітні 2022 року, оскільки була визнана важливою для українських колег [20]. На сьогодні розпочато реабілітацію українських військовослужбовців у Королівстві Нідерланди на загальну суму 1 млн євро (для 4 груп, загалом 16 осіб) у вигляді негрошового внеску. Перші 4 військовослужбовці прибули до Медичного реабілітаційного центру в м. Дорн 4 січня 2023 р. До цього подібну реабілітацію Нідерланди надали у жовтні 2021 р. – квітні 2022 р. для 4 українських військовослужбовців. Її успішні результати та плідна співпраця з Трестовим фондом НАТО з медичної реабілітації дозволили Нідерландам продовжити підтримку України та її поранених захисників.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Таким чином досвід публічної дипломатії у сфері медичної реабілітації показує, що співпраця між країнами, міжнародними організаціями та неурядовими організаціями може значно покращити доступ до медичних послуг та якість реабілітації. Використання інноваційних технологій, освітніх програм та гуманітарних місій є ключовими елементами успіху у цій сфері. Публічна дипломатія у сфері медичної реабілітації не тільки покращує здоров'я населення, але й сприяє зміцненню міжнародних відносин та довіри між народами. При цьому важливо більш широко висвітлити гуманістичний аспект розвитку публічної дипломатії в частині впливу культурної, освітньої та спортивної дипломатії на підвищення реабілітаційних заходів щодо поліпшення психо-емоційного й фізичного стану людей, що постраждали від війни. Саме ця проблема стане предметом подальшого наукового дослідження.

Список використаних джерел:

1. Murrow, Edward R. Commencement speech at East Carolina College's graduation 1963. East Carolina University Digital Archives. 1963. URL: <https://digital.lib.ecu.edu/3493>.
2. Gullion E. A.. What is Public Diplomacy? USC Center of Public Diplomacy. 2015. URL: <https://uscpublicdiplomacy.org/page/what-is-pdf>.
3. The new public diplomacy : soft power in international relations / edited by Jan Melissen. 2005. 246 p. URL: https://culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/soft_power/The_New_Public_Diplomacy.pdf.
4. Nye J.S. Think Again: Soft Power. Foreign Policy.com. 23.02.2006. URL: http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think_again_soft_power.
5. Van Ham, P. The Rise of the brand state: The postmodern politics of image and reputation. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2001-09-01/rise-brand-state>
6. Manor I., 'The Social Network of Foreign Embassies in Israel', Exploring Digital Diplomacy, 30 July 2014. URL: <http://digdipblog.com/2014/07/30/the-social-network-of-foreign-embassies-in-israel/comment-page-1/>
7. Hocking Brian Melissen Jan Diplomacy in the Digital Age : Report / Netherlands Institute of International Relations Clingendae. 2015. 58 p. URL: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Digital_Diplomacy_in_the_Digital%20Age_Clingendael_July2015.pdf.
8. Балабанов К., Трофименко М. Публічна дипломатія як відповідь на виклики сучасності // Україна дипломатична. 2013. Вип. 14. С. 989-1021.

9. Гуцал С.А. Публічна дипломатія як сучасний пріоритет зовнішньої політики держави. Стратегічні пріоритети. 2010. № 4. С. 106-113.
10. Коптев О. С. Публічна дипломатія як технологія зовнішньої політики України // Міжнародні та політичні дослідження. 2023. Вип. 36. С.51-60. URL: <http://heraldiss.onu.edu.ua/article/view/288707/282484>
11. Опанасюк О.І. Особливості сучасної публічної дипломатії. Гілея: науковий вісник. 2017. Вип. 117. С. 238–243.
12. Сегеда О.О. Цифрова дипломатія України як елемент нової публічної дипломатії // Політикус. Випуск 3. 2020. С. 139–147. URL: http://politicus.od.ua/3_2020/23.pdf
13. Павлюх М. В., Кушней С. Р. Публічна дипломатія як тренд у сучасних політичних відносинах: процеси трансформації // Політичне життя. №4. 2022. С. 122-127.
14. Potter Evan. Canada and the New Public Diplomacy. International Journal, Vol. 58, No. 1, 2003. P. 43-64. <http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/kanadakd.pdf>
15. Стратегія публічної дипломатії Міністерства закордонних справ України на 2021-2025 роки / МЗС України. 2021. 17 с. URL: <https://mfa.gov.ua/storage/app/sites/1/Стратегії/publicdiplomacy-strategy.pdf>.
16. Мостова Д. Ю. Різновиди публічної дипломатії в публічному управлінні // Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2020 р., № 1 (69). С. 18-23. URL: http://ra.stateandregions.zp.ua/archive/1_2020/5.pdf
17. Українська призма: Зовнішня політика 2023. Аналітичне дослідження // ГО «Рада зовнішньої політики «Українська призма», Фонд ім. Ф. Еберта. ТОВ «Вістка». Київ, 2024. 336 с. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueos/ukraine/21179.pdf>
18. Підтримка України з боку НАТО: Бюлетень НАТО. Липень 2016 URL: https://www.nato.int/nato_static_f2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-nato-ukraine-sup-2.pdf
19. Ганссен Монс. Міжнародна підтримка реформування сектору безпеки в Україні схематичне зображення проектів РСБ. Академія Фольке Бернадотта. 2016. 100 с. URL: <https://fba.se/contentassets/9f9daa3815ac4adaa88fd-578469fc053/ukr-international-support-to-security-sector-reform-in-ukraine---a-mappi....pdf>
20. Мосьондз Ольга. У відповідь на вторгнення росії в Україну НАТО ще більше посилює свої спроможності та допомогу Україні — Карен МакТір // Армія Inform. Лютий 2023. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/02/25/u-vidpovid-na-vtorgnennya-rosiyi-v-ukrayinu-nato-shhe-bilshhe-posilyuye-svoyi-spromozhnosti-ta-dopomogu-ukrayini-karen-maktir/>

References:

1. Murrow, Edward R. (1963). Commencement speech at East Carolina College's graduation 1963. East Carolina University Digital Archives. URL: <https://digital.lib.ecu.edu/3493>. [in English]
2. Gullion E. A. (2015). What is Public Diplomacy? USC Center of Public Diplomacy. URL: <https://uscpublicdiplomacy.org/page/what-is-pd> [in English].
3. Melisse Jan, edited by (2005) The new public diplomacy : soft power in international relations. 246 p. URL: https://culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/soft_power/The_New_Public_Diplomacy.pdf. [in English]
4. Nye J.S.(2006). Think Again: Soft Power. Foreign Policy.com. 23.02. URL: http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think_again_soft_power. [in English]
5. Van Ham, P.(2001). The Rise of the brand state: The postmodern politics of image and reputation. URL:<https://www.foreignaffairs.com/articles/2001-09-01/rise-brand-state> [in English]
6. Manor I. (2014). The Social Network of Foreign Embassies in Israel', Exploring Digital Diplomacy, 30 July. URL: <http://digdipblog.com/2014/07/30/the-social-network-of-foreign-embassies-in-israel/comment-page-1/> [in English]
7. Hocking Brian &Melissen Jan (2015) Diplomacy in the Digital Age : Report / Netherlands Institute of International Relations Clingendae. 58 p. URL: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Digital_Diplomacy_in_the_Digital%20Age_Clingendael_July2015.pdf. [in English]
8. Balabanov K., Trofimenko M. (2013) *Publichna diplomatiya yak vidpovid na vyklyky suchasnosti* [Public diplomacy as a response to modern challenges]. Diplomatic Ukraine. Vol. 14. P. 989–1021 [in Ukrainian]
9. Gutsal, S.A. (2010). *Publichna diplomatiya yak suchasnyy priorytet zovnishn'oyi polityky derzhavy*. [Public diplomacy as a modern priority of the state's foreign policy]. *Stratehichni priorytety* [Strategic priorities]. No. 4. P. 106–113 [in Ukrainian].
10. Koptev O. S. (2023). *Publichna diplomatiya yak tekhnolohiyazovnishn'oyi polityky Ukrayiny*. [Public diplomacy as a technology of foreign policy of Ukraine] *Mizhнародni ta politychni doslidzhennya* [International and political studies]. Issue 36. P.51-60.2023. URL: <http://heraldiss.onu.edu.ua/article/view/288707/282484> [in Ukrainian]
11. Opanasiuk O. (2017) *Osoblyvosti sychasnoi publichnoi diplomatii* [Features of modern public diplomacy]. Gileya: Naukovyi visnyk. Vol. 117. P. 238–243 [in Ukrainian].
12. Szeged O.O. (2020) *Tsyfrova diplomatiya Ukrayiny yak element novoyi publichnoyi diplomatii*. [Digital diplomacy of Ukraine as an element of new public diplomacy]. *Politykus* [Politykus]. Issue 3. С. 139–147. URL: http://politicus.od.ua/3_2020/23.pdf [in Ukrainian]

13. Pavlyukh M. V., Kushney S. R. (2022) *Publichna dyplomatiya yak trend u suchasnykh politychnykh vidnosynakh: protsesy transformatsiyi*. [Public diplomacy as a trend in modern political relations: transformation processes]. *Politychne zhyttya* [Political life]. No. 4. 2022. P. 122-127. [in Ukrainian]
14. Potter Evan (2003). Canada and the New Public Diplomacy. *International Journal*, vol. 58, no. 1, pp. 43-64. <http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/kanadakd.pdf>
15. Ministry of Foreign Affairs of Ukraine (2021). *Stratehiya publichnoyi dyplomatiyi Ministerstva zakordonnykh sprav Ukrayiny na 2021-2025 roky*. [Public diplomacy strategy of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine for 2021-2025]. 17 p. URL: <https://mfa.gov.ua/storage/app/sites/1/Strategiyi/publicdiplomacy-strategy.pdf>. [in Ukrainian]
16. Mostova D. Yu. (2020) *Riznovydy publichnoyi dyplomatiyi v publichnomu upravlinni* [Varieties of public diplomacy in public administration]. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya* [State and Regions. Series: State Administration] No. 1 (69). P. 18-23. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2020/5.pdf. [in Ukrainian]
17. NGO "Foreign Policy Council "Ukrainian Prism", Fund named after F. Ebert (2024). *Ukrayins'ka pryzma: Zovnishnya polityka 2023. Analychne doslidzhennya* [Ukrainian Prism: Foreign Policy 2023. Analytical study]. LLC "Vistka". Kyiv, 336 p. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/21179.pdf>
18. NATO (2016) *Pidtrymka Ukrayiny z boku NATO: Byuleten'* [NATO support for Ukraine: Bulletin]. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-nato-ukraine-sup-2.pdf [in Ukrainian]
19. Hanssen Mons (2016) *Mizhnarodna pidtrymka reformuvannya sektoru bezpeky v Ukrayini skhematichne zobrazhennya proektiv RSB* [International support for the reform of the security sector in Ukraine, a schematic representation of the security sector projects]. Folke Bernadotte Academy. 100 p. URL: <https://fba.se/contentassets/9f9daa3815ac4adaa88fd578469fc053/ukr-international-support-to-security-sector-reform-in-ukraine---a-mappi....pdf> [in Ukrainian]
20. Mosyondz Olga (2023) *U vidpovid' na vtorhnennya rosiyi v Ukrayinu NATO shche bil'she posylyuye svoyi spromozhnosti ta dopomohu Ukrayini – Karen MakTir*. [In response to Russia's invasion of Ukraine, NATO further strengthens its capabilities and assistance to Ukraine – Karen McTeer] *Armiya Inform* [Army Inform]. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/02/25/u-vidpovid-na-vtorhnennya-rosiyi-v-ukrayinu-nato-shhe-bilshe-posylyuye-svoyi-spromozhnosti-ta-dopomogu-ukrayini-karen-maktir/> [in Ukrainian]

І. М. Коросташова, кандидат юридичних наук, доктор філософії в галузі права, доцент, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖМИТСЛУЖБИ З ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПІДТРИМКИ В УМОВАХ СПРОЩЕННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ І ПРОЦЕДУР

Статтю присвячено питанням інституційної спроможності Державної митної служби України по боротьбі з митними правопорушеннями, отриманню адміністративної підтримки в межах міжнародного митного співробітництва та ефективності здійснення митного контролю в умовах гармонізації та спрощення митних процедур та митних формальностей в процесі європейської інтеграції України.

Проведено аналіз міжнародних конвенцій у сфері митної діяльності та рекомендаційних актів Ради Митного Співробітництва (Всесвітньої митної організації), що встановлюють стандарти діяльності митних адміністрацій та визначають необхідний обсяг їх повноважень для ефективної протидії різним видам небезпеки, що існують в сучасному світі, й зокрема з протидії митним правопорушенням. Досліджено нормативні положення національного законодавства, що визначають обсяг повноважень митних органів у сфері боротьби з контрабандою та порушенням митних правил в різні періоди функціонування митних органів України. Розкрито зв'язок між інституційною спроможністю митних органів у сфері боротьби з контрабандою, обсягами адміністративної підтримки в межах міжнародного митного співробітництва та ефективністю здійснення митного контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України в умовах гармонізації та спрощення митних процедур і митних формальностей для прискорення товарообігу та полегшення міжнародної торгівлі. Розглянуто стратегічні напрями розвитку Державної митної служби України відповідно до міжнародних стандартів, що окреслені в «Національній стратегії доходів до 2030 року», схваленої Урядом України наприкінці 2023 року. Визначено сучасний стан, проблеми та перспективи щодо посилення інституційної спроможності митних органів України в євроінтеграційному процесі.

Ключові слова: митні процедури; митні формальності; адміністративна підтримка; зовнішньоекономічна діяльність; митні органи; повноваження; митні правопорушення; боротьба з контрабандою; порушення митних правил; Євроінтеграція.

I. M. Korostashova. Institutional capacity of the state customs service for state regulation of foreign economic activities and administrative support in the conditions of simplifying customs formalities and procedures

The article is devoted to the issues of the institutional capacity of the State Customs Service of Ukraine in sphere to combat of customs offenses, receiving administrative support within the framework of international customs cooperation and the effectiveness of customs control in the conditions of harmonization and simplification of the customs procedures and customs formalities in the process of European integration of Ukraine.

An analysis of international conventions in the field of customs activities and recommendation acts acts of the Customs Cooperation Council (World Customs Organization) was carried out, which set standards for the activities of customs administrations and determine the necessary scope of their powers for effective countermeasures against of various types of dangers that exist in the modern world, and in particular of countermeasures of a customs offenses .

The norms of national legislation, which determine the scope of powers of customs authorities in the field of combating smuggling and violation of customs rules in different periods of functioning of customs authorities of Ukraine, were researched.

The connection between the institutional capacity of customs authorities in the field of combating smuggling, the amount of administrative support within the framework of international customs cooperation and the effectiveness of customs control over the movement of goods and vehicles across the customs border of Ukraine in the conditions of harmonization and simplification of customs procedures and customs formalities to accelerate the turnover of goods and facilitating international trade, was disclosed.

The strategic directions of development of the State Customs Service of Ukraine in accordance with international standards outlined in the "National Revenue Strategy until 2030", approved by the Government of Ukraine at the end of 2023, were considered. The current state, problems and prospects for strengthening the institutional capacity of the customs authorities of Ukraine in the European integration process were defined.

Key words: customs procedures; customs formalities; administrative support; foreign economic activity; customs authorities; the powers; customs offences; fight against smuggling; violation of the customs rules; European integration.

Постановка проблеми. Перебуваючи в умовах повномасштабної війни з російською федерацією, Україна 23 червня 2022 року отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, що на міжнародному рівні

в черговий раз юридично закріпило європейський вибір України. Якісно новим етапом в євроінтеграційному процесі стало прийняття Європейською Радою 14 грудня 2023 року рішення про відкриття переговорів з Україною про вступ до ЄС.

На цьому етапі Україна продовжує виконувати роботу з імплементації законодавства ЄС, що вимагає ґрунтовних перетворень в економічній та політичній сферах, сфері зовнішньої торгівлі та митній сфері, що мають відповідати європейським стандартам. Тому, поряд з іншим, актуальним сьогодні є вирішення питання щодо посилення інституційної спроможності Держмитслужби України та її територіальних органів (далі – митних органів), зокрема за напрямом запобігання, протидії та боротьби з митними правопорушеннями за аналогією повноваженням, якими наділені митні адміністрації країн ЄС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання інституційної спроможності та реформування митної служби України досліджували такі науковці і практики: Балюк А.В., Гончарук Н.Т., Дорофеева Л.М., Дубич К. В., Ковальчук О. В., Корнева Т.В., Макаренко А.В., Саварець А.В., Хома В.О., Царенко В.І., Шамборовський Г.О. та ін.

Питанням надання митній службі України статусу правоохоронного органу й відповідно, необхідного обсягу повноважень із запобігання та протидії контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, міжнародного митного співробітництва присвячено праці: Звягінцева С.Б., Коробенко С.В., Острікової Т.Г., Слободян В.В. та ін. Однак, проблема посилення інституційної спроможності митної служби України для боротьби з комплексом серйозних викликів, що в сучасному світі постають перед митними адміністраціями всіх країн світу, потребують додаткового аналізу.

Метою статті є аналіз міжнародних стандартів, що визначають обсяг повноважень митних адміністрацій обсягу повноважень митних органів України по боротьбі з митними правопорушеннями, а також дослідження інституційної спроможності митних органів України у боротьбі з контрабандою та порушенням митних правил та її вплив на ефективність виконання основних завдань митних органів, зокрема на здійснення митного контролю й міжнародного митного співробітництва в процесі європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. З кожним роком процеси глобалізації в світі посилюються. Одним із рушійних явищ глобалізованого світу є міжнародна торгівля, що сприяє прискоренню економічного зростання країн і їх сталому розвитку. З метою прискорення міжнародної торгівлі на міжнародному та національних рівнях більшістю країн світу вжито низку заходів, що сприяли усуненню перешкод міжнародній торгівлі та її лібералізації. Одним з основних таких заходів є гармонізація та спрощення митних процедур та оптимізація митних формальностей, впровадження яких започатковано в нормах Міжнародної конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур, 1973 року (далі – Кіотська конвенція), що набула чинності для України у 2011 році, а також Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода), що набула чинності у 2017 році та активізувала роботу України над імплементацією законодавства ЄС, зокрема у сфері зовнішньої торгівлі та в митній сфері.

Розширення потоків товарів, капіталів, інформації та технологій сприяє розвитку не лише законної міжнародної торгівлі. «Лібералізація торгівлі не означає, що роль митниці зменшується... митна служба повинна захищати суспільство від імпорту небезпечних та шкідливих вантажів. У випадку регіональних торговельних угод, які спрямовані на лібералізацію торгівлі між територіями країн-учасниць, обов'язки митниці фактично збільшуються» [1, С.51].

Зокрема, в одному з документів Всесвітньої митної організації (далі –ВМО) «Митна справа в 21 столітті», визначено низку цілей держави, виконання яких остання покладає на митницю: «...Нові транснаціональні та національні виклики посилюють вимоги та обов'язки держав (2.1.) ... Деякі з ключових цілей урядів включають:... захист суспільства від транснаціональної організованої злочинності і тероризму, що являють серйозні загрози міжнародному миру та безпеці; забезпечення від корупції та незаконної торгівлі, що зменшують збирання доходів і завдають шкоди ефективності митних процедур, послаблюють державні інституції та перешкоджають економічному зростанню; охорону здоров'я та навколишнього середовища та ін. (2.2.) [2]. Вищевказане свідчить про підвищення ролі митних адміністрацій та відповідно вимог до них на міжнародному рівні.

Норми Кіотської конвенції, зобов'язують країни-учасниці усунути розбіжності у митних правилах і процедурах, завдяки впровадженню сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків й методу контролю, який базується на аудиті, а також максимальному практичному використанні інформаційних технологій (див. текст «Преамбули») [3]. Одночасно, низка норм Кіотської конвенції, передбачає й певний обсяг повноважень посадових осіб митниць за напрямом протидії митним правопорушенням, що мають забезпечити повноцінну реалізацію основних завдань митних адміністрацій країн-учасниць Кіотської конвенції, зокрема й з огляду на впровадження суттєвих спрощень митних процедур, що обмежують: час на проведення митного контролю, застосування окремих його форм і обсягів тощо. Так, низкою стандартних правил (тобто правил, що є обов'язковими для імплементації країнами, що приєдналися до Кіотської конвенції) спеціального додатку Н, що стосується розслідування та встановлення митних правопорушень, визначається, який саме обсяг повноважень посадових осіб митниць,

що має бути встановлений у національному законодавстві країн-учасниць. Наприклад, згідно із стандартним правилом 5 спеціального додатку Н Кіотської конвенції: «Національне законодавство визначає умови, за яких митна служба правомочна: оглядати товари та транспортні засоби; вимагати пред'явлення документів або листування; вимагати доступу до комп'ютерних баз даних; проводити обшук осіб та приміщень; добувати докази» [3]. За стандартним правилом 18 вищевказаного додатку, що стосується затримання осіб: «Національне законодавство визначає повноваження митної служби щодо затримання осіб та умови такого затримання, зокрема термін, після закінчення якого рішення про затримання підлягає розгляду судовим органом» [3]. Зазначене зобов'язує країни, що приєдналися до Кіотської конвенції, однією з яких є й Україна, наділити свої митні адміністрації (їх окремі підрозділи, що виконують функції протидії та боротьби з митними правопорушеннями) статусом органів правопорядку (правоохоронних органів), що мають бути закріплені не лише в митному законодавстві. Попри вищевказане, законодавець обмежився лише визначенням призначення та основних завдань, що покладено на митні органи в нормах МКУ, зокрема із: «запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на всій митній території України» (п.10 ч.1 ч.544) [4].

Виконуючий обов'язки Голови Держмитслужби України С. Звягінцев, зазначає, що: «Одним із головних факторів, який обумовлює ефективну протидію як "класичній" контрабанді, так і контрабанді сигарет, є широкий інструментарій повноважень, яким наділені митні органи країн ЄС... Такими важливими заходами є право здійснювати аудіо- та відеоконтроль особи, арешт, огляд кореспонденції, зняття інформації з електронних інформаційних систем тощо. Натомість в Україні митники не мають у своєму розпорядженні інструментарію розшукових заходів, який би дозволив більш ефективно протидіяти фактам контрабанди» [5].

Слід звернути увагу на те, що послаблення інституційної спроможності митних органів України відбулося в процесі однієї з численних реформ та стало серйозною перешкодою ефективній реалізації низки основних завдань митних органів України. В період реформ, що відбувалися з 2012 року до 2019 року, спочатку митні органи поглинуло Міністерства доходів і зборів (2012-2014 р.р.), а потім – Державна фіскальна служба України (далі-ДФСУ) (2014-2019 р.р.), що відповідно суттєво змінило правове положення митних органів та призвело до: позбавлення низки повноважень у сфері митної справи; руйнування чіткої управлінської вертикалі; втрати кваліфікованих кадрів; позбавлення митниці повноважень щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності та дізнання у справах про контрабанду та ін.

Проведемо аналіз національного законодавства, щодо повноважень митних органів за напрямом протидії та боротьби з митними правопорушеннями в незалежній Україні. Слід сказати, що відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України від 28.12.1960 року, що втратив чинність у зв'язку з набуттям чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України від 19.11.2012 № 4651-VI (далі – КПК України 2012 р.), митні органи були «органами дізнання у справах про контрабанду» (п.4 ч.1 ст.101 КПК України 1960р.). Згідно із ст.103 «Повноваження органів дізнання», вищевказаного КПК України, на органи дізнання покладалось: «вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили» [6]. Ч.3,4 ст.104 КПК України 1960 року також було передбачено випадки, коли органи дізнання (в т.ч. й митні органи), вже після вступу у справу слідчого органу попереднього слідства (у справах про контрабанду – органу безпеки), продовжували виконувати оперативно-розшукові, і, навіть, слідчі та розшукові дії [6].

У перших редакціях КПК України від 13.04.2012 [7], органи Держмитслужби України наділялись повноваженнями щодо здійснення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора (ч.1 ст.41 «Оперативні підрозділи»). Крім того, ч.6 ст.246 КПК України, було визначено, що за дорученням слідчого, який здійснює досудове розслідування злочину уповноважені оперативні підрозділи, до яких відносили і Держмитслужбу України, мали право проводити негласні слідчі (розшукові) дії. Отже, фактично, в перших редакціях КПК України 2012 року, митні органи було віднесено до оперативних підрозділів та позбавлено права проводити дізнання у справах про контрабанду. При цьому, п.4 Прикінцевих положень, набуття чинності вказаними нормами (у частині віднесення органів Державної митної служби України до оперативних підрозділів) було відтерміновано на рік, після набрання чинності КПК України 2012р., а саме до 19.11.2013 року. Однак, в процесі реформування й поглинання Держмитслужби України Міністерством доходів і зборів, вищевказані норми так і не набули чинності, у зв'язку з прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 04.07.2013 № 406-VII [8].

Крім того, ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» від 13.04.2012 № 4652-VI [9], було внесено зміни до ЗУ "Про оперативно-розшукову діяльність", згідно з якими оперативним підрозділам, які ведуть боротьбу з контрабандою органів Державної митної служби, було надано право на здійснення ОРД" (абзац 10 ст.4), а також надано повноваження щодо проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій за письмовим дорученням слідчого й прокурора (ч.4 ст.7). Згідно з Прикінцевими положеннями, цей Закон мав набрати чинності з дня набрання чинності КПК України, тобто з 19.11.2012р., а положення щодо здійснення митними органами

оперативно-розшукової діяльності мали бути введені в дію через рік після набрання чинності Законом N 4652-VI від 13.04.2012, тобто з 04.07.2013 р. Однак, згідно вищевказаного закону в редакції від 11.08.2013 [9], слова «оперативні підрозділи митних органів» було замінено на «оперативні підрозділи органів доходів і зборів». Все це в кінцевому результаті призвело до позбавлення митниць органів доходів і зборів вищевказаних функцій та передачі цих повноважень податковій міліції, що також знаходилась у складі Міністерства доходів і зборів, а потім у складі ДФСУ.

Виходячи з вищезазначеного, законодавець, з моменту вступу КПК України 2012 року в силу, повністю позбавив митниці повноважень не тільки на проведення дізнання у справах про контрабанду, а й на проведення оперативно-розшукової діяльності, тобто фактично було обмежено можливості митниць повноцінно протидіяти та боротися з контрабандою, чим суттєво знизив їх інституційну спроможність.

Також, слід звернути увагу на те, що у зв'язку з прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності від 15.11.2011 року № 4025-VI, з 17 січня 2012 року в Україні відбулася декриміналізація товарної контрабанди та була посилена адміністративна відповідальність за порушення митних правил під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, що полягала у застосуванні серйозних штрафних санкцій та за низкою складів порушень митних правил з конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю. Це, хоча й залишило в компетенції митниць функції боротьби з порушенням митних правил, передбачених МК України, щодо переміщення товарів і транспортних засобів, що кваліфікувались тепер, як адміністративні правопорушення незалежно від обсягу (кількості) та вартості предметів правопорушення, та які не мали спеціального предмету, передбаченого ст. ст. 201, 305 КК України, однак в той же час законодавець позбавив митні органи необхідного інструментарію, який дозволяв виявляти митні правопорушення та збирати докази значно ефективніше.

На думку Хоми В.О., який дослідив вітчизняну практику запобігання та протидії митницями, що знаходились в структурі ДФСУ, митним правопорушенням і звертав увагу на те, що: «...відповідно до призначення та функціонального навантаження більшість завдань та заходів, виконуваних ДФС України, носять превентивний, а не каральний характер, тобто, ДФС у вітчизняній практиці запобігання та протидії митним правопорушенням здебільшого покликана запобігати порушенням митних правил, провадити профілактичну роботу серед суб'єктів ЗЕД» [11, С.71]. Отже, висновки вищевказаного дослідження, що сформульовані в період, коли повноваження щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності у справах про контрабанду вже протягом п'яти років здійснювались податковою міліцією, що знаходилась в складі ДФСУ, свідчать про низьку ефективність роботи податкової міліції за цим напрямом та недолугість проведеного в процесі реформ експерименту з передачі вищевказаних повноважень.

Під час реформи 2019 року із складу ДФСУ було виведено Державну податкову службу України та Держмитслужбу України, що були утворені, як дві окремі юридичні особи. У зв'язку з чим до МК України законодавцем було повернуто термін «митні органи». Однак, повноваження щодо здійснення митними органами оперативно-розшукової діяльності\ досудового слідства у ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України, законодавець за митними органами під час цієї реформи не закріпив. Хоча на підзаконному рівні Держмитслужба України є основним суб'єктом, що має забезпечувати реалізацію політики держави у вищевказаній сфері (див. п.п.2 п.3, п.п. 28, 29 п. 4. «Положення про Державну митну службу України», затвердженим постановою КМУ від 6 березня 2019 р. № 227) [12]. Зазначене обумовлює необхідність визначення статусу (правового положення) Держмитслужби України та її територіальних органів.

Правове положення органу публічної влади та обсяг його повноважень (зокрема функції), а також рівень законодавчого забезпечення таких функцій у національному законодавстві, у визначенні місця такого органу в системі органів публічної влади та віднесенні його до певного виду – є визначальними.

Слід звернути увагу на те, що критерії класифікації органів публічної влади, діяльність яких спрямована на охорону права «... зорієнтовані на їх основні (зовнішні) функції, якими є наявність повноважень зі здійснення кримінально-правового захисту чи (та/або) адміністративно-правової охорони прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства та держави» [13, С.51]. Аналіз свідчить, що попри наявність в МК України та на підзаконному рівні (в «Положенні про Держмитслужбу України»), норм що передбачають у митних органів наявність повноважень у сфері кримінально-правового захисту, однак правового закріплення цих повноважень у спеціальних законах немає, тому Держмитслужбу України та її територіальні, сьогодні немає жодних підстав відносити до органів, що уповноважені на здійснення кримінально-правового захисту, тобто органів правопорядку (правоохоронних органів).

«Адміністративно-правова охорона, з одного боку, базується на суб'єктивних правах (правомочності) фізичних та юридичних осіб у виді: а) права вимоги щодо виконання чи додержання суб'єктом владних повноважень їх юридичних обов'язків; б) домагання від суб'єкта владних повноважень приведення в дію апарату примусу

проти порушника та поновленні порушених прав. З другого – базується на юридичних обов'язках суб'єкта владних повноважень щодо використання, виконання, додержання та застосування норм адміністративного права з метою охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави» [14, с. 71].

Вищевказане свідчить, що поняття адміністративно-правової охорони, охоплює повноваження Держмитслужби України та її територіальних органів, у сфері реалізації прав фізичних та юридичних осіб щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, наданні дозволів на здійснення певних видів діяльності, що контролюються митними органами. Крім того, під час реалізації своїх повноважень митні органи здійснюють митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів, а також здійснюють процесуальні дії у справах про порушення митних правил (адміністративних правопорушеннях, передбачених МК України), що передбачені ч.2 ст.508 МК України, а також у ряді випадків, передбачених МК України, мають право застосовувати адміністративний примус. Зокрема, працівники митних органів мають право здійснювати адміністративне затримання в порядку і на підставах, визначених ст.507 МК України, а також у випадках, коли санкціями статей МК України за порушення митних правил не передбачено конфіскацію товарів, транспортних засобів комерційного призначення – керівники митних органів або їх заступники та інші уповноважені особи згідно зі ст.523 МУ України, мають повноваження щодо розгляду справ про порушення митних правил й відповідно накладення санкцій на порушників.

Аналіз обсягу повноважень митних органів України й відповідно їх інституційної спроможності щодо виконання покладених на неї основних завдань дозволяє віднести митні органи до органів адміністративно-правової охорони, яким притаманне виконання контрольної-наглядової та сервісних функцій, а також функцій адміністративного примусу. Отже, сьогодні Держмитслужба України та її територіальні органи наділені певним обсягом повноважень, що обмежується здійсненням лише адміністративно-правової охорони у митній сфері. Крім того, Держмитслужба України та її територіальні органи також не мають інституційної спроможності виступати і, як координаційний орган, серед органів правопорядку/правоохоронних органів, що відповідно до ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України наділені повноваженнями щодо проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства у справах про контрабанду, оскільки законодавець і координаційними повноваженнями митні органи не наділив.

Слід звернути також увагу й на те, що відсутність у Держмитслужби України та її територіальних органів повноважень із здійснення оперативно-розшукової діяльності, проведення негласних слідчих розшукових дій та досудового слідства також перешкоджають й ефективній співпраці з митними адміністраціями країн світу у рамках «Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства» від 09.06.1977 р. та «Міжнародної Конвенції про адміністративну допомогу у сфері митних відносин» від 27.06.2003 р. Так, згідно ст.2 «Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства» від 09.06.1977 року: «Митна адміністрація Договірної Сторони може звернутися з запитом про надання взаємної допомоги, як це передбачено пунктом 1 цієї статті, для проведення будь-якого розслідування або у зв'язку з судовим чи адміністративним розглядом, що здійснюється цією Договірною Стороною. Якщо такий розгляд не здійснюється митною адміністрацією безпосередньо, вона може звертатися з запитом про надання взаємної допомоги лише в межах своєї компетенції в цьому розгляді. Відповідно, якщо розгляд здійснюється у державі запитуваної адміністрації, остання надає допомогу за запитом у межах своєї компетенції в цьому розгляді» [15]. Отже, норми вищевказаної Конвенції обмежують обсяг міжнародної адміністративної підтримки (взаємної адміністративної допомоги), у разі якщо митна адміністрація країни не має визначеного вищевказаною Конвенцією обсягу повноважень.

Таким чином, відсутність у Держмитслужби України та її територіальних органів повноважень щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства також обмежує її інституційну спроможність за напрямом міжнародної адміністративної підтримки у сфері запобігання та боротьби з контрабандою й негативно впливає на виконання митними органами своїх функцій у провадженнях про порушення митних правил (адміністративних правопорушень), оскільки досить часто обсяг повноважень митних органів не дозволяє зібрати достатньо доказів і у таких справах. У зв'язку з чим, позиція митниць у таких провадженнях під час їх розгляду у суді, доволі часто буває досить слабкою, а порушники залишаються непокараними.

Крім того, вищезазначене має й негативний вплив на ефективність митного контролю, в умовах спрощення та гармонізації митних процедур та оптимізації митних формальностей, що в сучасних умовах залежить від якості управління ризиками Держмитслужбою України. Так, згідно з ч.1 ст.361 МК України: «Управління ризиками – це робота митних органів з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів. Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань митної справи [4].

Застосування форм та обсягів митного контролю, як правило, відбувається на підставі та у разі спрацювання Автоматизованої системи управління ризиками (далі – АСУР), у порядку визначеному ст.320 МК України. Аналіз ч.1 ст.320 МК України свідчить, що посадова особа митного органу, що здійснює митний контроль та митне

оформлення товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, керується виключно даними АСУР, і не має повноважень самостійно визначати форми та обсяги здійснення митного контролю, крім випадків визначених абз.2 ч.4 ч. ст.320 МК України [4].

Розглядаючи даний аспект, особливу увагу слід звернути на те, що згідно з ч.1 ст.362 МК України : «Аналіз ризику – це систематичне використання митними органами наявної у них інформації для визначення обставин та умов виникнення ризиків, їх ідентифікації і оцінки ймовірних наслідків недотримання вимог законодавства України з питань митної справи» [4]. Отже, робота з аналізу ризиків базується на наявній у митних органів інформації та її аналізі, а до об'єктів аналізу ризику належать не тільки характеристики товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України та характер зовнішньоекономічної операції, а й характеристика суб'єктів, що беруть участь у зовнішньоекономічній операції.

Тому, в управлінні ризиками першочергове значення має саме інформація, наявна у митних органів, за наявності якої формуються профілі та індикатори ризиків. Від якості управління ризиками залежить ефективність митного контролю, а відповідно і ефективність діяльності митних органів із запобігання, та виявлення митних правопорушень, а також виконання завдань митних органів, пов'язаних із захистом національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів – безпосередньо залежать від якості управління ризиками. Тому, обмеження можливостей митних органів України здобувати таку інформацію (шляхом проведення оперативно-розшукової діяльності, негласних слідчих та розшукових дій тощо), безпосередньо впливає на якість роботи з управління ризиками (формування профілів та індикаторів ризиків). Цілковито зрозуміло, що вищевказане негативно впливає на здійснення митними органами їх основних повноважень із здійснення митного контролю за додержанням митного законодавства фізичними та юридичними особами, особливо в умовах спрощення та гармонізації митних процедур відповідно до міжнародних стандартів та за Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС.

«На необхідності посилення інституційної спроможності митних органів постійно наголошують представники Консульства місії Європейського Союзу в Україні (EUAM) та інших міжнародних інституцій. Аналогічну позицію систематично висловлюють представники оціночних місій Митно-прикордонної служби США, ... які констатують, що існуючі повноваження з протидії контрабанді, наявні у правоохоронних підрозділів митних органів України, є недостатніми, та рекомендують розширити коло таких повноважень. Всесвітня митна організація у звітах своєї технічної місії регулярно зазначає нагальну необхідність включення Держмитслужби до переліку органів, які здійснюють оперативно-розшукову та слідчу діяльність» [16].

Також Міжнародний валютний фонд у своєму звіті "Україна: митна реформа в національній фінансовій стратегії" у вересні 2023 року зазначив: «...у доповнення до криміналізації товарної контрабанди необхідно переглянути роль та повноваження митної служби. Митниця повинна грати центральну роль у виявленні і переслідуванні контрабанди та інших суттєвих злочинів в митній зоні» [16].

Початок переговорного процесу про вступ України в ЄС, що було схвалено Європейською комісією 14 грудня 2023 року, став новою відправною точкою для порушення питання, щодо підвищення інституційної спроможності Держмитслужби України, що знайшла своє відображення у Національній стратегії доходів до 2030 року (далі- Нацстратегія), схваленій Урядом України 27 грудня 2023 року. Зокрема, в Нацстратегії було надано обґрунтування необхідності посилення інституційної спроможності митних органів України у сфері боротьби з контрабандою та підкреслено, що: «Криміналізація відповідальності за незаконне переміщення товарів буде ефективною у поєднанні з наданням митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування в справах про контрабанду» [16].

Однак, вже на початку грудня 2023р. Верховною Радою України було прийнято ЗУ «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів», (що набув чинності з 01.01.2024 року, крім ст.201⁻³. «Контрабанда товарів», що набуде чинності з 01 липня 2024 р.), яким ч.2 ст.201 КК України доповнено новими складами правопорушень, а саме: ст. 201⁻¹; ст. «Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев»; ст.201⁻³. «Контрабанда товарів»; ст. 201⁻⁴. «Контрабанда підакцизних товарів» [17]. Згідно ст.216 КПК України [7], досудове розслідування нових складів контрабанди віднесено до повноважень Бюро економічної безпеки (далі- БЕБ) [7], а досудове розслідування злочинів, що кваліфікуються за ст. 201. «Контрабанда культурних цінностей та зброї» та ст.305. «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів», залишено в компетенції Служби безпеки України. Вищевказане свідчить, про те, що на даний час, рекомендації компетентних міжнародних організацій виконані лише щодо криміналізації т.з. «товарної» контрабанди, а повноважень із здійснення ОРД та досудового слідства митні органи України поки що так і не отримали. Тому, сьогодні функції по боротьбі з контрабандою, передбачених КК України видів, розпорозені законодавцем між різними правоохоронними органами України, тоді, як основним суб'єктом виявлення контрабанди – залишаються митні органи, що не мають для ефективної роботи на цьому напрямі необхідного правового забезпечення та оперативно-розшукового інструментарію.

«Транснаціональна організована злочинність сприяє багатьом серйозним загрозам міжнародному миру та безпеці... Зв'язки між різними мережами стали головною особливістю світу організованої злочинності протягом 1990-х років, таким чином створюючи транснаціональні мережі. Гнучкість таких мереж помітна на відміну від громіздкого обміну інформацією та слабкої співпраці у виявленні та запобіганні злочинності між національними правоохоронними органами та між державами. [1, С.50]. Вищевказане свідчить, про те, що проблеми взаємодії у боротьбі з транснаціональною злочинністю, до якої відноситься і контрабанда, існують у всьому світі не тільки на міждержавному рівні, а й на рівні національних правоохоронних органів. Тому, у разі, якщо функції у сфері боротьби з різними видами (складами) контрабанди розпорозшено між різними правоохоронними органами, як це має місце в Україні сьогодні, проблеми взаємодії між уповноваженими правоохоронними органами, можуть бути ще більш серйозними, особливо, якщо між ними відсутня належна координація, це може стати на заваді ефективному виконання вказаних функцій. Тому, фахівці, що представляють компетентні міжнародні організації рекомендують національному законодавцю зосереджувати повноваження в цій сфері в руках митних органів, що є органом публічної влади, що реалізує державну митну політику, а також державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи.

«Метою митної служби є забезпечення максимального дотримання всіх законів, які вона застосовує... Законодавець також повинен надати митникам необхідні повноваження для виконання своїх обов'язків. (4.2) [2]. Отже, в сучасних умовах, актуальність питань щодо повноти та цілісності інституційної спроможності митної служби в царині міжнародної торгівлі та здійснення митної справи не викликають сумнівів.

Для визначення перспектив з посилення інституційної спроможності Держмитслужби України та розбудови її правоохоронної функції, зокрема функцій кримінально-правового захисту, проведемо аналіз окремих положень Національної стратегії доходів до 2030 року. Так, п.5.3.3 Нацстратегії «Розбудова правоохоронної функції митних органів», серед іншого передбачено: «...Забезпечити надання митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів з метою посилення безпекової функції Держмитслужби шляхом її перетворення в правоохоронний орган...» [16].

У той же час, забезпечення: «...прийняття закону щодо надання митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування у справах про контрабанду товарів» [16], заплановано Нацстратегією лише у середньостроковій перспективі, а саме протягом 2024–2027 років, тобто розтягнуто у часі, аж на чотири роки. В той час, як посилення антикорупційних заходів, зокрема шляхом надання «...повноваження на ОРД підрозділам внутрішньої безпеки Держмитслужби...» [16], заплановано протягом 2024–2026 років (п. 5.2.1). Тобто, йдеться про те, щоб надати вищевказані повноваження органам внутрішньої безпеки раніше, ніж надати відповідним підрозділам повноваження по боротьбі з контрабандою. У зв'язку з чим, постає низка питань: чому розробку та прийняття відповідного нормативно-правового інструментарію перенесено на середньострокові перспективи? І що заважає Уряду розробити та подати ВРУ відповідний законопроект уже у 2024 році?

Отже, навіть, на даному етапі євроінтеграції, діяльність митних органів України за напрямом запобігання та протидії контрабанді, здебільшого має профілактичний характер, а можливості щодо виявлення фактів митних правопорушень є дуже обмеженими, оскільки у Держмитслужби України та її територіальних органів відсутні повноваження на здійснення негласного збору інформації й оперативного обміну інформацією, у тому числі з митними органами іноземних держав, що ускладнює виявлення митних правопорушень, встановлення осіб порушників та здобування доказів, а також блокує можливості проведення більш ефективної роботи з аналізу ризиків, та відповідно, значно знижує ефективність митного контролю.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Узагальнення результатів дослідження надає можливості дійти таких висновків. питання надання митним органам повноважень на здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства у справах про контрабанду, попри обґрунтування Урядом необхідності таких кроків для розбудови інституційної спроможності митних органів України у відповідності до міжнародних стандартів та стандартів ЄС, відкладено на середньострокову перспективу й необґрунтовано розтягнуто у часі на період з 2024 по 2027 р.р. Питання надання митним органам координаційних повноважень у сфері боротьби з контрабандою, щодо правоохоронних органів між якими сьогодні розпорозшено функції боротьби з кримінальними правопорушеннями в митній сфері – також на законодавчому рівні не вирішено. Зазначене свідчить про те, що митні органи України сьогодні не мають достатньої інституційної спроможності для ефективного виконання цілого комплексу покладених на них основних завдань, зокрема у сферах: протидії та боротьби з митними правопорушеннями; міжнародній адміністративній підтримці, а також повноцінного управління ризиками, що суттєво знижує ефективність митного контролю. Тому, в умовах подальшого спрощення та гармонізації митних процедур, що відбувається в євроінтеграційному процесі України, достатньо гостро постає питання стосовно стану митної безпеки, тобто стану захищеності митних (національних) інтересів, а також поглиблення політичного та економічного співробітництва з ЄС, зокрема й щодо захисту митних кордонів України, що після вступу України до ЄС – стануть зовнішніми кордонами Європейського Союзу.

Вищекреслені проблеми можуть бути вирішені шляхом негайного повернення митним органам України повноважень з кримінально-правової охорони, а саме: надання права на здійснення оперативно-розшукової діяльності та розбудови правоохоронної функції шляхом надання права проведення досудового слідства у справах про контрабанду, а також спрямуванні зусиль на набір та підготовку кваліфікованих кадрів. Важливим є також матеріально-технічне забезпечення цього напрямку діяльності Держмитслужби України та її територіальних органів, розходи на яку, як і для інших правоохоронних органів мають бути передбачені в Державному бюджеті України. Вказане суттєво зміцнить інституційну спроможність митних органів, що відповідатиме стандартам ЄС та дозволить в сучасних умовах суттєво підвищити ефективність виконання основних завдань, які покладені на митні органи України.

Список використаних джерел:

1. Pravin Gordhan CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY. World Customs Journal. 2007. Volume 1, Number 1 P. 49-54. doi :10.55596/ 001C90940.
2. WCO “Support for Customs Reform & Modernization «ORIENTATION PACKAGE FOR DECISION MAKERS». URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/instruments-and-tools/orientation-package-decision-makers/or_package_decision_makers_v2en.pdf?la=en.
3. Міжнародна конвенція про гармонізацію та спрощення митних процедур: Міжнародна конвенція від 18.05.1973 року. Рада митного співробітництва. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text (дата звернення 24.03.2024)
4. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення 20.03.2024)
5. Звягінцев С. Навіщо митниці функції оперативно-розшукової діяльності і слідства? ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА 21 ЛЮТОГО 2024. URL: <https://WWW.EPRAVDA.COM.UA/COLUMNS/2024/02/21/710230/>
6. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28.12.1960 № 1001-05 (втратив чинність на підставі Кодексу N 4651-VI (4651-17) від 13.04.2012, ВВР, 2013, N 9-10, N 11-12, N 13, ст.88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text> (дата звернення 27.02.2024)
7. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012р. №4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20120413#Text> (дата звернення 28.04.2024)
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013 № 406-VII. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 20-21, ст.712).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13.04.2012 № 4652-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4652-17/ed20121119#Text>. (дата звернення 27.02.2024)
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України від 15.11.2011 №4025-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4025-17#Text> (дата звернення 27.02.2024)
11. Хома В.О., Царенко В.І. Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням: монографія. Хмельницький: ФОП Мельник А.А., 2018. 194 с.
12. Положення про Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019р. №227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 03.04.2024)
13. Коросташова І. М. Судові та правоохоронні органи України (питання класифікації), Правова позиція. 2021. № 3 (32). С. 47-52.
14. Коросташова І.М. Адміністративно-правова охорона. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право», 2 (15), 2015. С. 66-73.
15. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства: Міжнародний документ. Конвенція від 09.06.1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text (дата звернення 24.03.2024)
16. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження КМУ від від 27 грудня 2023 р. № 1218-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення 15.03.2024)
17. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів: Закон України від 09.12.2023 № 3513-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20/conv#n3> (дата звернення 29.03.2024).

References:

1. Pravin Gordhan (2007) CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY. World Customs Journal. Volume 1, Number 1 P. 49-54. doi:10.55596/ 001C90940. [English]

2. WCO “*Support for Customs Reform & Modernization «ORIENTATION PACKAGE FOR DECISION MAKERS»*. URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/instruments-and-tools/orientation-package-decision-makers/or_package_decision_makers_v2en.pdf?la=en [English]
3. VTO (1973) *Mizhnarodna konventsiiia pro harmonizatsiiu ta sproshchennia mytnykh protsedur* [International Convention on Harmonization and Simplification of Customs Procedures] dated May 18, 1973, by World Customs Organization. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text (related to 24.03.2024) [Ukraine]
4. VRU, Law of Ukraine (2012) *Mytnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine, Customs Code of Ukraine], dated March 13, 2012 №4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (related to 20.03.2024) [Ukraine]
5. Zviahintsev S. (2024) *Navishcho mytnytsi funktsii operatyvno-rozshukovoi diialnosti i slidstva?* [Why do customs have the functions of operational search and investigation?], electronic newspaper «ECONOMIC TRUTH», dated February 21, 2024. URL: <https://WWW.EPRAVDA.COM.UA/COLUMNS/2024/02/21/710230/> [Ukraine]
6. VRU, Law of Ukraine (1960) *Kryminalno-protseusualnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine, Criminal Procedure Code of Ukraine] dated December 28, 1960 № 1001-05. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text> (related to 27.02.2024)
7. VRU, Law of Ukraine (2012) *Kryminalnyi protseusualnyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine, Criminal Procedure Code of Ukraine] dated April 13, 2012 №4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/ed20120413#Text> (related to 28.04.2024) [Ukraine]
8. VRU, Law of Ukraine (2013) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z provedenniam administratyvnoi reform* [Law of Ukraine, On making changes to some legislative acts of Ukraine in connection with the administrative reform] dated July 04, 2013 № 406-VII. (Information of the Verkhovna Rada (VVR), 2014, № 20-21, st.712). (related to 27.02.2024) [Ukraine]
9. VRU, Law of Ukraine (2012) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Kryminalnoho protseusualnoho kodeksu Ukrainy* [Law of Ukraine, On making changes to some legislative acts of Ukraine in connection with the adoption of the Criminal Procedure Code of Ukraine] dated April 13, 2012 №4652-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4652-17/ed20121119#Text>. (related to 27.02.2024) [Ukraine]
10. VRU, Law of Ukraine (2011) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo humanizatsii vidpovidalnosti za pravoporushennia u sferi hospodarskoi diialnosti* [Law of Ukraine, On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding the humanization of responsibility for offenses in the sphere of economic activity], dated November 15, 2011 №4025-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4025-17#Text>. (related to 27.02.2024) [Ukraine]
11. Khoma V.O., Tsarenko V.I. (2018) *Aktualni problemy udoskonalennia systemy protydii mytnym pravoporushenniam: monohrafiia* [Actual problems of improving the system of combating customs offences], Monograph, FOP Melnyk A.A., Khmelnytskyi, 194 p. [Ukraine]
12. KМУ (2019) *Polozhennia pro Derzhavnu mytnu sluzhbu Ukrainy* [Regulations on the State Customs Service of Ukraine], Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 6, 2019 №227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>, (related to 03.04.2024) [Ukraine]
13. Korostashova I. M. (2021) *Sudovi ta pravookhoronni orhany Ukrainy (pytannia klasyfikatsii)* [Courts and law enforcement authorities of Ukraine (issues of classification)], Legal position. № 3 (32). P.47- 52. [Ukraine]
14. Korostashova I.M. (2015) *Administratyvno-pravova okhорona* [Administrative and legal protection], Bulletin of the Academy of the Customs Service of Ukraine. Series: "Law", 2 (15), 2015. P.66-73.
15. RYe (1977) *Mizhnarodna konventsiiia pro vzaiemnu administratyvnu dopomohu u vidvernenni, rozsliduvanni ta prypynenni porushen mytnoho zakonodavstva* [International Convention on Mutual Administrative Assistance in Detering, Investigating and Stopping Violations of Customs Legislation], International Convention, dated June 9, 1977, Council of Europe. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text (related to 24.03.2024) [Ukraine]
16. KМУ (2013) *Pro skhvalennia Natsionalnoi stratehii dokhodiv do 2030 roku* [On the approval of the National Revenue Strategy until 2030], Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated December 27, 2023 No. 1218. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223>. (related to 15.03.2024) [Ukraine]
17. VRU, Law of Ukraine (2023) *Pro vnesennia zmin do Kryminalnoho ta Kryminalnoho protseusualnoho kodeksiv Ukrainy shchodo kryminalizatsii kontrabandy tovariv* [Law of Ukraine, On making changes to the Criminal and Criminal Procedural Codes of Ukraine regarding the criminalization of smuggling of goods], dated December 09, 2023 № 3513-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20/conv#n3> (related to 29.03.2024) [Ukraine].

В. В. Коцан, аспірант кафедри державної політики та врядування Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку Національного університету «Львівська політехніка»

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЇ ОСВІТИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті розглянуто публічно-управлінський аспект правової освіти на сучасному етапі розвитку України. Відзначено, що активна діяльність суспільства та його громадян породжує результати, які позначаються на житті кожного, і якраз правова освіта є тим продуктом, який формується внаслідок цієї діяльності. Підкреслено, що правова освіта служить своєрідною фундаментальною базою сучасного суспільства, оскільки освітній процес створює правопорядок та формує основні засади державотворчого процесу на основі введення в дію Конституції України і законів. Відмічено, що зміст правової освіти та його аналіз дає підстави говорити про потребу ґрунтовного володіння правовими знаннями та правовою інформацією громадянами, оскільки їх життєдіяльність в межах визначеного суспільства потребує не лише формальних юридичних знань та вмінь працювати із правовою інформацією, але й у багатьох випадках всебічної правової підготовки.

Метою дослідження є вивчення особливостей правової освіти на сучасному етапі розвитку України з публічно-управлінської позиції.

У науковій статті розглянуто публічне управління правовою освітою населення в Україні, яке розкриває роль управлінських процесів в суспільному житті та процесах державотворення. Проаналізовано систему правової освіти та її сектори, а також підходи, на яких має ґрунтуватися вітчизняне публічне управління правовою освітою. Стверджено, що в умовах повномасштабної війни російської федерації проти України значно зросла роль юридичних клінік.

Відзначено, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства із врахуванням викликів, пов'язаних з війною, важливим є формування нового рівня правової культури та правосвідомості населення. При цьому ключову роль відіграють правова освіта та правове виховання усіх вікових категорій держави. Аргументовано, що відповідно до цього, на державному рівні необхідно вживати заходи, спрямовані на заохочення населення до правової освіти, поширення правової інформації та правової пропаганди, реалізацію правового просвітництва серед населення тощо. У підсумку підкреслено, що в подальших наукових дослідженнях слід зосередити увагу на нормативно-правовому закріпленні правової освіти в управлінській діяльності.

Ключові слова: публічне управління, правова освіта, правова свідомість, держава, суспільство

V. V. Kotsan. Public administrative aspect of legal education at the current stage of development of Ukraine

The article examines the public-management aspect of legal education at the current stage of Ukraine's development. It was noted that the active activity of society and its citizens generates results that affect everyone's life, and legal education is precisely the product that is formed as a result of this activity. It is emphasized that legal education serves as a kind of fundamental basis of modern society, since the educational process creates legal order and forms the basic principles of the state-building process based on the implementation of the Constitution of Ukraine and laws. It is noted that the content of legal education and its analysis give grounds to talk about the need for citizens to have thorough legal knowledge and legal information, since their life activities within the limits of a defined society require not only formal legal knowledge and the ability to work with legal information, but also in many cases comprehensive legal preparation

The purpose of the research is to study the peculiarities of legal education at the current stage of development of Ukraine from a public-management point of view.

The scientific article examines the public management of legal education of the population in Ukraine, which reveals the role of management processes in public life and state-building processes. The system of legal education and its sectors are analyzed, as well as the approaches on which domestic public management of legal education should be based. It is claimed that in the conditions of a full-scale war of the Russian Federation against Ukraine, the role of legal clinics has increased significantly.

It was noted that at the current stage of the development of Ukrainian society, taking into account the challenges associated with the war, it is important to form a new level of legal culture and legal awareness of the population. At the same time, legal education and legal upbringing of all age categories of the state play a key role. It is argued that in accordance with this, at the state level it is necessary to take measures aimed at encouraging the population to legal education, dissemination of legal information and legal propaganda, implementation of legal education among the population, etc. In conclusion, it is emphasized that in further scientific research, attention should be focused on the regulatory and legal consolidation of legal education in managerial activities.

Key words: public administration, legal education, legal awareness, state, society

Постановка проблеми. Активна діяльність суспільства та його громадян породжує результати, які позначаються на житті кожного, і якраз правова освіта є тим продуктом, який формується внаслідок цієї діяльності. Вона

служить своєрідною фундаментальною базою сучасного суспільства, оскільки освітній процес створює правопорядок та формує основні засади державотворчого процесу на основі введення в дію Конституції України і законів. Зміст правової освіти та його аналіз дає підстави говорити про потребу ґрунтовного володіння правовими знаннями та правовою інформацією громадянами, оскільки їх життєдіяльність в межах визначеного суспільства потребує не лише формальних юридичних знань та вмінь працювати із правовою інформацією, але й у багатьох випадках всебічної правової підготовки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми розвитку правової освіти та особливості публічного управління процесами, що відбуваються у правоосвітній сфері, досліджуються багатьма провідними науковцями. Зокрема, варто згадати таких як Васюра Р. [1], Нестеренко О. [2], Полякова О. [3; 6], Поступна О. [4], Хаварівська Г. [5], Хожило І. [6] та інші.

У своїх публікаціях дослідники вивчають різноманітні питання, пов'язані із правоосвітньою діяльністю, зокрема, сучасний стан функціонування системи правової освіти в Україні в контексті публічно-управлінського аспекту, розглядають особливості правового виховання в управлінській діяльності, досліджують механізми правового регулювання процесу публічного управління освітою, обґрунтовують модель як опис системи публічного управління правовою освітою населення, представляють шляхи підвищення рівня правової та етичної культури державних управлінців як один із пріоритетів правового виховання в умовах соціальної мобільності та представляють пропозиції щодо функціонування юридичних клінік як одного із шляхів підготовки фахівців-юристів.

Разом з тим, публічно-управлінський аспект правової освіти на сучасному етапі розвитку України є надзвичайно важливим компонентом наукових досліджень, зважаючи на потребу глибоких досліджень у сфері правової свідомості українського суспільства, що визначило тематику даної статті,

Метою статті є вивчення особливостей правової освіти на сучасному етапі розвитку України з публічно-управлінської позиції.

Виклад основного матеріалу. Публічне управління правовою освітою населення в Україні розкриває роль управлінських процесів в суспільному житті та процесах державотворення. У таких процесах відображаються структура, взаємозв'язки системи, закономірності реальної ситуації та проблеми, що виникають в ній. За допомогою процесів, які відбуваються у сфері публічного управління правовою освітою можна визначити шляхи вирішення проблем у практичній діяльності та оптимізувати роботу системи державотворення в цілому.

Можна визначити основні системи публічного управління, такі як система публічної влади і система самоорганізації населення, і вказані взаємозв'язки між ними. Органи державної влади та управління, формуючи державну політику з розвитку правової освіти та правосвідомості, відіграють ключову роль у цих процесах, визначаючи її завдання, цілі, зміст, пріоритети розвитку та розробляючи для її реалізації відповідні проекти, програми та стратегії.

У реалізації публічного управління правовою освітою також беруть участь інститути самоорганізації населення. Суб'єктами, які безпосередньо залучені до правоосвітньої діяльності, є:

1. Державні та неурядові органи управління на всіх рівнях, забезпечуючи організаційні, фінансові та правові умови для ефективності правоосвітньої діяльності та координуючи її розвиток.
2. Установи, що організують просвітницьку діяльність на певній території.
3. Заклади освіти всіх рівнів, які повинні проводити правовиховну та правоосвітню діяльність.
4. Науково-дослідні інститути та центри, які розробляють рекомендації з формування змісту програм правових дисциплін та політики у сфері правової освіти.
5. Просвітницькі установи й організації, які займаються реалізацією просвітницьких програм і проектів.

В Указі Президента України «Про Національну програму правової освіти населення» зазначається, що становлення України як демократичної, правової держави, формування засад громадянського суспільства зумовлюють необхідність того, щоб підвищувати рівень правової культури населення країни [7].

Основною метою управлінського процесу, відповідно до Національної програми правової освіти населення, є створення необхідних умов для здобуття правових знань та навичок їх практичного застосування усіма верствами населення. Основні завдання програми включають визначення ключових напрямків правової освітньої діяльності і першочергових заходів для їх реалізації та забезпечення доступу громадян до джерел правової інформації [7].

Проте, на кожному етапі управління у кожній управлінській системі (підсистемі), а також у кожному управлінському суб'єкті необхідно визначити власні завдання і мету, що виникають в результаті декомпозиції визначених на рівні держави загальної кінцевої мети та завдань. Відповідно, акцент ставить на тому, що в основі розвитку в Україні демократичного суспільства правова освіта стає все більш актуальною, зважаючи на навчальні і виховні дії у процесі надання та отримання освітніх послуг, які спрямовуються на те, щоб формувати у населення повагу до правової культури, сучасних правових цінностей та права в цілому.

Ефективність і стійкість будь-якої системи визначаються системними зв'язками, які визначають тип взаємодії. Для відкритої соціальної системи, такої як публічне управління правовою освітою, ці зв'язки можуть бути

зовнішніми та внутрішніми. Проте управлінські відносини, які стосуються правової освіти, характеризуються як зовнішніми, так і внутрішніми факторами.

Внутрішня взаємодія охоплює відносини між органами державної влади та управління, а також засоби їх технологічного, інформаційного та організаційного забезпечення. Зовнішня взаємодія, яка стосується прав людини та освіти, включає відносини органів державної влади та управління з самоврядними, міждержавними та наддержавними організаціями і структурами.

Об'єктом управлінського впливу в даному випадку є освіта в галузі права, система якої складається з трьох секторів (табл. 1).

Таблиця 1

Система правової освіти та її сектори

№ п/п	Сектори	Їх пояснення
1	Офіційний	додаткова та обов'язкова освіта, організована через просвітні програми
2	Неофіційний	онлайн освіта, лекції, тренінги, курси тощо
3	Неформальний	отримання інформації через засоби масової інформації, самоосвіта тощо

Джерело: власні узагальнення

Рівень правової освіти громадян країни залежить не лише від їхнього власного бажання вивчати чинне законодавство, але й від ряду об'єктивних обставин, таких як можливість отримання кваліфікованої юридичної консультації від громадських юридичних установ або компетентних державних органів та доступність джерел права для всього населення.

Таким чином, в управлінському процесі необхідно враховувати потреби в правових знаннях серед різних груп населення та кожного окремого громадянина, на рівні країни та місцевого рівня. На кожному етапі управління важливим є формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень, виявлення та діагностика проблем, пошук альтернатив, їх оцінка та вибір оптимального варіанту.

Зважаючи на особливості сучасного суспільства та потреби поширення правової освіти серед населення, потрібно розглянути основні підходи, на яких має ґрунтуватися вітчизняне публічне управління правовою освітою (табл. 2).

Таблиця 2

Підходи, на яких має ґрунтуватися вітчизняне публічне управління правовою освітою

№ п/п	Підходи	Їх характеристика
1	Дослідницький	У напрямі пошуку бази для подальших теоретичних пошуків проведення спостереження за відображенням правоосвітньої реальності у фактах людської свідомості, аналіз та узагальнення отриманих результатів
2	Суспільно-значущий	Вирішення проблем, пов'язаних із різноманітними суспільними відносинами
3	Системно-скерований	Визначення сукупності управлінських впливів (контролюючих, організуючих, регулюючих)
4	Системно-ситуаційний	Визначення в певний момент часу стану системи публічного управління правовою освітою
5	Предметно-проблемний	Висвітлення розбіжностей між бажаними і реальними станами визначеного напрямку діяльності
6	Діяльнісний	Визначення процесів, засобів, цілей та результатів публічного управління правовою освітою
7	Структурно-функціональний	Виявлення сукупності елементів системної організації управління (система організацій громадянського суспільства, система публічної влади, система органів місцевого самоврядування, система органів державної влади та управління), зв'язків між ними, їх значимості та функцій
8	Аксіологічний	Визначення ціннісних засад правової освіти в сучасному суспільстві
9	Стратегічний	Розроблення та реалізація довгострокових курсів державної політики, спрямованої на розвиток правової освіти (затверджені програми, концепції, стратегії)

Джерело: власні узагальнення

В умовах повномасштабної війни російської федерації проти України значно зросла роль юридичних клінік. Їх функціонування відповідно до Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України [8] має відбуватись в усіх навчальних закладах III-IV рівнів акредитації, які здійснюють підготовку фахівців за напрямом «Право», незалежно від їх форм власності та підпорядкування.

Ці клініки виконують подвійну функцію:

- надання безоплатної юридичної допомоги соціально вразливим верствам населення;
- навчання студентів практичних навиків юриста.

В контексті публічного регулювання правовою просвітою населення можна визначити такі основні аспекти функціонування юридичних клінік в Україні:

1. Відродження правничої освіти в Україні пов'язано з участю в цьому процесі іноземних фахівців, якими були проведені навчальні заходи щодо впровадження методології та інструментарію інтерактивної правової просвіти серед населення;

2. Заходи правової просвіти досить чітко відповідають загальній концепції юридичної клініки щодо підвищення якості підготовки майбутніх правників та мають достатньо близький зв'язок із методологією вищої правничої освіти;

3. Юридичні клініки в Україні ніколи не ставили на перше місце фінансову вигоду від проведених ними заходів та програм, їх інтерес спрямований на реалізацію можливості дати студентам важливі професійні уміння та навички.

Таким чином, функціонування юридичних клінік покликане підтримувати правову освіту в суспільстві, підвищувати ефективність публічного управління та покращувати рівень правової свідомості в цілому.

Висновки. Отже, на сучасному етапі розвитку українського суспільства із врахуванням викликів, пов'язаних з війною, важливим є формування нового рівня правової культури та правосвідомості населення. При цьому ключову роль відіграють правова освіта та правове виховання усіх вікових категорій держави.

Відповідно до цього, на державному рівні необхідно вживати заходи, спрямовані на заохочення населення до правової освіти, поширення правової інформації та правової пропаганди, реалізацію правового просвітництва серед населення тощо. При цьому основним і першочерговим завданням правової освіти є навчання не тільки молодого покоління, а й людей старшого віку правовим знанням, які допоможуть їм у нинішніх умовах ризику та кризи.

В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на нормативно-правовому закріпленні правової освіти в управлінській діяльності. Це дасть змогу проаналізувати її особливості у напрямі покращення публічного управління правовою освітою та правовою свідомістю в українській державі.

Список літератури:

1. Васюра Р. Юридична клініка як один із шляхів підготовки фахівців-юристів. Луцький інститут розвитку людини Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»: дорога до знань довжиною у 20 років. 2020. С. 185.

2. Нестеренко О. Підвищення рівня правової та етичної культури державних управлінців як один із пріоритетів правового виховання в умовах соціальної мобільності // Підприємництво, господарство і право. 2019. № 6. С. 230–234.

3. Полякова О. Модель як опис системи публічного управління правовою освітою населення. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2018. Вип. 21. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26683/151089-article-text-326523-1-10-20181214.pdf> (дата звернення 20.02.2024)

4. Поступна О.В. Механізм правового регулювання процесу публічного управління освітою. Наукові перспективи. №1(7). 2021. С. 239-250. DOI: [https://doi.org/10.32689/2708-7530-2021-1\(7\)-239-250](https://doi.org/10.32689/2708-7530-2021-1(7)-239-250)

5. Хаварівська Г.С. Правове виховання в управлінській діяльності // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 2(63) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 48–59. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.63.2020.212638>.

6. Хожило І.І., Полякова О.С. Сучасний стан функціонування системи правової освіти в Україні: публічно-управлінський аспект. Наукові перспективи. № 2(8). 2021. С. 280-292. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-2\(8\)-280-292](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-2(8)-280-292)

7. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18.10.2001 № 992 / 2001. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001#Text> (дата звернення 21.02.2024)

8. Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України: наказ Міністерства освіти і науки України від 3 серп. 2006 р. № 592. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-06#Text> (дата звернення 20.02.2024)

References:

1. Vasyura R. (2020). Yurydychna klinika yak odyin iz shlyakhiv pidhotovky fakhivtsiv-yurystiv [Legal clinic as one of the ways of training legal specialists]. *Luts'kyi instytut rozvytku lyudyny Vidkrytoho mizhnarodnoho universytetu rozvytku lyudyny «Ukrayina»: doroha do znan' dovzhynoyu u 20 rokiv – Lutsk Institute of Human Development of the Open International University of Human Development "Ukraine": a 20-year long road to knowledge*. 185p.

2. Nesterenko O. (2019). Pidvyshchennya rivnya pravovoyi ta etychnoyi kul'tury derzhavnykh upravlintsiv yak odyn iz priorytetiv pravovoho vykhovannya v umovakh sotsial'noyi mobil'nosti [Raising the level of legal and ethical culture of state managers as one of the priorities of legal education in conditions of social mobility]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, business and law*. № 6. Pp 230–234.

3. Polyakova O. (2018). Model' yak opys systemy publichnoho upravlinnya pravovoyu osvitoyu naseleння [The model as a description of the system of public management of legal education of the population]. *Naukovyy visnyk "Demokratychnе vryaduvannya" – Scientific Bulletin "Democratic Governance"*. Vyp. 21. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26683/151089-articletext-326523-1-10-20181214.pdf>

4. Postupna O.V. (2021). Mekhanizm pravovoho rehulyuvannya protsesu publichnoho upravlinnya osvitoyu [The mechanism of legal regulation of the process of public management of education]. *Naukovi perspektyvy – Scientific perspectives*. №1(7). Pp. 239-250 [https://doi.org/10.32689/2708-7530-2021-1\(7\)-239-250](https://doi.org/10.32689/2708-7530-2021-1(7)-239-250)

5. Khavarivs'ka H.S. (2020). Pravove vykhovannya v upravlins'kiy diyal'nosti [Legal education in management activity]. *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya: zb. nauk. pr. Vyp. 2(63): u 2 ch. CH. 1 / za zah. red. chl.-kor. NAN Ukrayiny V. S. Zahors'koho, dots. A. V. Lipentseva. L'viv: LRIDU NADU – Effectiveness of state administration: coll. of science Ave. Issue 2(63) : in part 2 of Part 1 / in general ed. member-cor. National Academy of Sciences of Ukraine V. S. Zahorskyi, Assoc. A. V. Lipentseva. Lviv: LRIDU NADU*. Pp. 48–59. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.63.2020.212638>.

6. Khozhylo I.I., Polyakova O.S. (2021). Suchasnyy stan funktsionuvannya systemy pravovoyi osvity v Ukrayini: publichno-upravlins'kyu aspekt [The current state of functioning of the legal education system in Ukraine: public and administrative aspect]. *Naukovi perspektyvy – Scientific perspectives*. № 2(8). Pp. 280-292 [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-2\(8\)-280-292](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-2(8)-280-292)

7. Pro Natsional'nu prohramu pravovoyi osvity naseleння [About the National Program of Legal Education of the Population]: Ukaz Prezidenta Ukrayiny vid 18.10.2001 № 992 / 2001. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001#Text>

8. Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України: наказ Міністерства освіти і науки України від 3 серп. 2006 р. № 592. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-06#Text>

9. Pro zatverdzhennya Typovoho polozhennya pro yurydychnu kliniku vyshchoho navchal'noho zakladu Ukrayiny [On the approval of the Standard Regulation on the legal clinic of a higher educational institution of Ukraine]: nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrayiny vid 3 serp. 2006 r. № 592. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-06#Text>

Р. О. Кудряшов, заступник командира 3-ї окремої штурмової бригади та командир батальйону «Азов – Дніпро» в складі Збройних сил України, майор, аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ У НАПРЯМІ РОЗВИТКУ ВЕТЕРАНСЬКОГО РУХУ

У статті розглядаються ключові проблеми та перспективи взаємодії громадянського суспільства і державних інституцій у контексті розвитку ветеранського руху. Висвітлюються ключові аспекти законодавчого та інституційного забезпечення, які впливають на діяльність ветеранських організацій. Автор на основі аналізу чинних нормативних документів розглядає поточні проблеми та виклики, що стоять перед ветеранами й інституціями, які їх підтримують, а також виявляють ефективні стратегічні напрями співпраці між громадськими організаціями, що опікуються проблемами ветеранів і ветеранок та урядовими структурами. Висвітлено інституційні бар'єри, що породжують проблеми, які пов'язані з наявністю прогалин у законодавстві, недостатнім фінансуванням, бюрократичними перепонами та неузгодженістю політик. Окреслено роль громадянського суспільства та значення громадських організацій у наданні допомоги ветеранам, консультуванні й адвокації їхніх прав та сприянні їхній соціальній інтеграції. У роботі висвітлено основні виклики та проблеми в організації взаємодії між державними інституціями та ветеранськими організаціями, зважаючи на сучасні реалії та потреби ветеранів і ветеранок. Стаття також досліджує потенційні шляхи покращення взаємодії та пропонує рекомендації щодо підвищення ефективності спільних зусиль для підтримки ветеранів, їх соціальної адаптації та інтеграції у суспільство. Означено перспективи співпраці та можливі шляхи покращення взаємодії між державними і недержавними структурами для забезпечення ефективної підтримки ветеранів. Надано рекомендації щодо покращення політики підтримки ветеранів, зокрема через більш тісну співпрацю між державними установами та громадянським суспільством. Стаття акцентує увагу на необхідності створення більш гнучких та адаптованих під потреби ветеранів механізмів взаємодії, що дозволить підвищити ефективність надання допомоги та підтримки. Робота спрямована на розширення уявлення щодо розуміння процесів і механізмів взаємодії між державою та громадянським суспільством, спрямованих на підтримку ветеранів, та окреслює напрями для подальших досліджень у цій сфері.

Ключові слова: державна політика, органи виконавчої влади у справах ветеранів, інституційне забезпечення, громадські організації, механізми взаємодії, реінтеграція ветеранів і ветеранок, адаптація ветеранів і ветеранок.

R. O. Kudryashov. Problems and prospects of interaction between civil society and state institutions in the direction of development of the veterans movement

The article examines the key problems and prospects of interaction between civil society and state institutions in the context of the development of the veteran movement. Key aspects of legislative and institutional support that affect the activities of veteran organizations are highlighted. Based on the analysis of current regulatory documents, the author examines the current problems and challenges facing veterans and the institutions that support them, and also identifies effective strategic directions for cooperation between public organizations dealing with veterans' issues and government structures. Institutional barriers that create problems related to the presence of gaps in legislation, insufficient funding, bureaucratic obstacles and incoherence of policies are highlighted. The role of civil society and the importance of public organizations in providing assistance to veterans, advising and advocating their rights and promoting their social integration are outlined. The work highlights the main challenges and problems in the organization of interaction between state institutions and veteran organizations, taking into account the modern realities and needs of veterans. The article also explores potential ways to improve interactions and offers recommendations for improving the effectiveness of joint efforts to support veterans, their social adaptation and integration into society. Prospects for cooperation and possible ways to improve cooperation between state and non-state structures to ensure effective support for veterans are identified. Recommendations are made for improving the policy of supporting veterans, in particular through closer cooperation between state institutions and civil society. The article focuses on the need to create more flexible and adapted to the needs of veterans interaction mechanisms, which will increase the effectiveness of assistance and support. The work is aimed at expanding the understanding of processes and mechanisms of interaction between the state and civil society aimed at supporting veterans, and outlines directions for further research in this area.

Key words: state policy, bodies of executive power in veteran affairs, institutional support, public organizations, interaction mechanisms, reintegration of veterans, adaptation of veterans.

Постановка проблеми. Сьогодні наша країна переживає одну з найдраматичніших сторінок своєї історії – війну та її наслідки. Одним із наслідків війни є поява людей, що пройшли через горнило бойовий дій й вимагають особливої уваги зі сторони суспільства – це велика армія ветеранів та ветеранок. Як зазначають міжнародні

експерти «...ветерани в цивільному житті не лише є однією з ключових складових майбутнього соціально-економічного розвитку, але й відіграють важливу роль у вирішенні місцевих конфліктів. Вони є частиною зусиль суспільства, спрямованих на створення стійких та згуртованих спільнот, а також зменшення ймовірності переміщення в майбутньому. З досвіду також відомо, що ветерани та члени їхніх сімей першими надають допомогу в умовах криз у своїх громадах» [1].

У цьому контексті для України першочерговими стратегічними завданнями державної політики національної безпеки є відновлення територіальної цілісності країни та сукупності демократичних інститутів на усій її території, консолідація української політичної нації, формування загальнонаціональної ідентичності, єдності всіх громадян України та усіх її регіонів, реінтеграція тимчасово окупованих територій після їх звільнення, а також реабілітація та повернення ветеранів до мирного життя після перемоги [2, с. 308–313].

Окремим чинником, що породжує певні загрози національним інтересам варто визначити проблему із соціальною реінтеграцією ветеранів. Так на початок лютого 2024 року до Єдиного реєстру ветеранів внесені дані про понад 900 тисяч осіб, а згідно з прогнозами, після закінчення повномасштабної російсько-української війни, кількість може сягнути від 4 до 5 мільйонів. [3].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Огляд наукової літератури свідчить про те, що проблема взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства є предметом досліджень значної кількості українських науковців.

Проблеми формування громадянського суспільства, а також взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці: М. Бойчук, В. Голубь, В. Грабовський, О. Зарічний, В. Ладиченко, Н. Липовська, А. Матійчук, Н. Мельник, М. Месюк, О. Толкачов, Г. Шаульська та інші. Однак, незважаючи на теоретичні розробки науковців, питання взаємодії держави з ветеранськими організаціями та рухами потребують подальшого аналізу та ґрунтовного вивчення.

Метою статті є дослідження основних напрямів і механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства, а також виявлення основних проблем розвитку й функціонування ветеранських організацій в Україні та визначення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Перш за все зазначимо, що сьогодні ветерани, це не просто група людей похилого віку, а часто молоді чоловіки та жінки різного віку, різного соціально-економічного походження, які по-різному і з різною мотивацією приймали участь у бойових діях. І тому ми маємо розуміти, що ветерани і ветеранки це досить велика й різноманітна група людей, що є активною частиною громадянського суспільства й вимагає особливої уваги від держави та інших громадян.

За роки незалежності в Україні розроблено законодавчу базу, яка пов'язана з правами військовослужбовців та ветеранів. Найважливішими законодавчими актами у цій сфері є: Конституція України (1996), Закони України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (1991), «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (1993), «Про Збройні Сили України» (1991), «Про відпустки» (1996), «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2005), «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (2012).

У січні 2020 року введено в дію Закон України від 4 грудня 2019 року №329-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання статусу та соціальних гарантій окремим особам із числа учасників антитерористичної операції» [4], який надав можливість оформити ветеранський статус добровольцям, що брали участь у захисті територіальної цілісності та незалежності України протягом мінімум 30 днів безпосередньо в зоні проведення АТО у складі добровольчих формувань, які взаємодіяли із ЗСУ, МВС або іншими військовими формуваннями. Цей Закон дав можливість, на рівні держави, визнати внесок добровольців у захист України.

У червні 2022 року Постановою КМУ № 663 було затверджено Порядок проведення комплексного огляду системи соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) захисників та захисниць України [5]. Який передбачає, що кожні три роки проводитиметься огляд спроможності державних установ та органів влади забезпечувати соціальний захист ветеранам, членам їхніх сімей, членам сімей загиблих ветеранів та військовослужбовців. Проте в публічному доступі інформація про проведення такого огляду чи його результатів станом на 31.12.2023 відсутня.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює питання соціального захисту ветеранів є Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Цей закон містить перелік соціальних послуг та пільг, на які можуть розраховувати 1) ветерани й ветеранки, 2) члени сімей загиблих (померлих) ветеранів і ветеранок, 3) члени сімей загиблих захисників та захисниць України, 4) особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною. Крім цього, закон регулює питання, які особи можуть отримати кожен з перерахованих статусів.

Але, зазначимо, що даний нормативно-правовий акт, який був прийнятий ще в 1993 році, значною мірою повторює аналогічний радянський закон. Він визначає близько 50 виплат, включаючи щомісячну пенсію, щорічну виплату, безкоштовний проїзд в громадському транспорті, деякі пільги в сфері охорони здоров'я (наприклад, безоплатні медикаменти), безкоштовний доступ до державних санаторіїв, пільги при оплаті комунальних послуг,

додаткові щорічні відпустки та безкоштовну освіту для ветеранів та їх дітей, а також інші спеціальні пільги в освітній сфері. Нажаль, сучасний державний підхід до ветеранів та їхніх сімей має глибоке коріння у радянській спадщині і не був суттєво переглянутий протягом років незалежності України. Він не зазнав оновлення та адаптації до сучасних реалій та в подальшому став основою впровадження різних заходів підтримки для українських військових, адже означений вище Закон встановлює систему пільг для ветеранів, що має характер пільги (компенсації), а не державної підтримки.

Із початку повномасштабного вторгнення держава запропонувала ветеранам той самий пакет пільг та допомоги, що й попереднім поколінням ветеранів за часів СРСР: санаторно-курортне лікування, пріоритетне право на отримання земельної ділянки, ряд пільг та знижок. За 30 років у нього внесли 97 правок, усе задекларовано, але він не працює. Пільги та гарантії, передбачені ветеранам війни забезпечуються понад 18 центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до розмитості відповідальності за соціальний захист ветеранів війни. Процес надання пільг та гарантій ветеранам війни регламентується 156 нормативно-правовими актами, водночас, деякі з них не мають чіткого механізму реалізації та не застосовуються. Це призводить до обмеження прав та соціального захисту ветеранів війни, а дублюючи один одного нормативно-правові акти більше вносять плутанину, ніж працюють на результат [6].

Після закінчення служби (з різних причин) ветерани проходять непрості етапи: початок цивільного життя, віднайдення себе самого, піклування про себе, вкорінення. На кожному етапі, тривалість яких є суто індивідуальною, але дослідники обережно називають термін 1,5-3 роки, ветерани стикаються з численними викликами. Зокрема, це і вирішення проблем зі здоров'ям, оформлення пільг і статусів, працевлаштування, психологічна адаптація, неможливість повноцінно відпочити тощо [7]. Тобто, на сьогодні в Україні немає прописаної системної ветеранської політики в діючому законодавстві. Зараз існує система, яка нібито розроблена для ветеранів, але вона не враховує всі їхні потреби. Цей підхід, коли для кожної категорії ветеранів (Другої світової війни, Афганської війни, АТО) передбачено окремий набір пільг та допомоги, не враховує багатьох важливих актуальних проблем, до яких ми можемо віднести:

1. Перелік доступної підтримки не відповідає реальності, в якій перебувають ветерани/ветеранки та суспільство. Деякі з пільг вже втратили свою актуальність, є застарілими, а розміри грошових виплат не є такими, які дозволяли би мати гідний рівень життя, задовольняти принаймні базові потреби. В ній бракує комплексності, на наш погляд, вона більше всього нагадує перелік окремих пільг та виплат, які не є узгодженими між собою, існують наявні дублювання, та перебувають у різних нормативно-правових актах. Це ускладнює розуміння ветеранами/ками всіх гарантій, які вони мають.

2. Перелік пільг та допомоги не орієнтований на потреби ветеранів тому, що наявна система відштовхується від їх статусів, тоді як мала б орієнтуватися на потреби. Адже носії одного статусу можуть мати різний досвід участі в бойових діях, а також могли мати різні життєві ситуації, досвід до участі в бойових діях. Це впливатиме на те, якої підтримки вони потребуватимуть.

3. Не враховування специфічних потреби жінок-ветеранок (жінки, які брали участь у бойових діях, часто стикаються з унікальними проблемами та потребують спеціалізованої підтримки) та ветеранів, які є внутрішньо переміщеними особами, які можуть мати додаткові труднощі з адаптацією до нового місця проживання та потребувати допомоги у вирішенні своїх проблем. Зазначимо, що ветеранів/ветеранок важливо не розглядати як представників вразливої групи та сприймати їх як однакову або гомогенну групу, а необхідно розуміти всі відмінності між ними та враховувати ці відмінності при плануванні підтримки.

4. Пільги та матеріальне забезпечення орієнтовані на «усереднений портрет» ветерана, яка переважно орієнтується на чоловіка середнього віку. Натомість важливим є врахування гендерного та вікового аспектів. Вони не забезпечують для всіх вікових категорій, у контексті майбутніх потреб, медичної реабілітації, правової, фінансової, психологічної допомоги, допомоги з працевлаштуванням та житлом.

5. У плануванні підтримки ветеранів/ветеранок необхідно визначити кінцеву мету надання підтримки таким чином, щоб вона сприяла поверненню людини до повноцінного життя і надати можливість, з часом перестати їх отримувати. Ветеран не повинен бути довічним – він повинен бути соціалізованою людиною.

6. У нормативно-правових актах, які впорядковують надання виплат та пільг, бракує:

– деталізації, зокрема, більш чіткого роз'яснення стосовно того, що саме мається на увазі під деякими пільгами;

– детальної інформації про те, отримати ту чи іншу допомогу, а також про те, які саме групи людей можуть на неї претендувати;

– не має шляхів оскарження відмови у наданні пільг, допомоги.

7. Деякі потреби зовсім не враховані в чинних нормативних актах, зокрема про надання можливості ветеранам/ветеранкам після закінчення участі в бойових діях матеріальну підтримку протягом перших місяців адаптації до цивільного життя. Взяти за приклад щомісячні виплати по безробіттю. Це значно полегшило б їхній досвід та дало б час на відпочинок та відновлення, дозволивши не поспішати з пошуком роботи.

Під тиском інформаційних кампаній громадянського суспільства український уряд створив Міністерство ветеранів у 2018 році, для того, щоб дати сигнал про те, що добробут ветеранів є політичним пріоритетом. У 2019 році після президентських та парламентських виборів новосформований Уряд України мав наміри розформувати Мінветеранів, оскільки не вбачав необхідності в існуванні окремого міністерства, яке мало б опікуватися однією цільовою аудиторією. Підтримку Мінветеранів тоді висловила значна частина ветеранської спільноти [8]. Як наслідок, Урядом було прийнято рішення залишити Мінветеранів, однак об'єднати його з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Через півроку, в 2020 р. Уряд переглянув це рішення та відновив його, як окреме міністерство [9].

Окрім демонстрації політичної підтримки, створення міністерства було спробою полегшити процес реінтеграції ветеранів, визначивши відповідальний орган на державному рівні. Однак, це призвело лише до часткового перерозподілу повноважень у цій сфері державного управління. Це зумовлено тим, що проблеми ветеранів є різноплановими й вимагають комплексного підходу. Тому в розробці та реалізації заходів щодо вирішення таких проблем, що пов'язані з реінтеграцією ветеранів, беруть участь різні державні органи та недержавні інституції. Наразі існує більше десятка різних державних структур, кожна з яких відповідає за певні аспекти реінтеграції ветеранів, що призводить до розмитості сфер компетенції.

Міністерство у справах ветеранів України (далі Мінветеранів) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни й посідає одне з головних місць в забезпеченні медичними гарантіями ветеранів. Мінветеранів складається з п'яти директоратів: соціального захисту; реабілітації, медичного забезпечення та соціальної адаптації ветеранів; вшанування пам'яті та формування позитивного образу ветерана, стратегічного планування; європейської інтеграції та забезпечення взаємодії з органами державної влади; цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації. У складі кожного директорату функціонують експертні групи, які спеціалізуються на окремих питаннях. Пріоритети Мінветеранів початково ґрунтувалися на консультаціях з ветеранськими спілками та громадськими організаціями (ГО) зі значними внесками у сфері медичної та юридичної підтримки, професійної перепідготовки та соціальної адаптації. Влада визнала, що традиційні підходи до формування державної ветеранської політики та механізми з її реалізації вже не відповідають зростаючим потребам значної кількості ветеранського населення. Негайною метою стало запровадження дієвого механізму з питань координації роботи між різноманітними інституціями, відповідальними за ветеранів і тих військових, які залишають службу, та суспільством, приватним сектором.

Мінветеранів створене для реалізації таких пріоритетних завдань:

1) формування і реалізація державної політики у сфері:

- соціального захисту ветеранів та членів їх сімей, зокрема забезпечення психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації, зайнятості, підвищення конкурентоспроможності на ринку праці, а також санаторно-курортним лікуванням, житлом;
- надання довічних державних стипендій, щорічної виплати до Дня Незалежності України разової грошової виплати (крім організації такої виплати);
- надання, позбавлення статусу та видачі посвідчень ветеранам та членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членам сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України;
- вшанування пам'яті ветеранів;
- залучення ветеранів до утвердження української національної та громадянської ідентичності, зокрема через реалізацію заходів національно-патріотичного та військово-патріотичного виховання;

2) забезпечення прав і свобод ветеранів та членів їх сімей;

3) забезпечення формування і ведення Єдиного державного реєстру ветеранів війни;

4) забезпечення розвитку спорту ветеранів війни [10].

Довгостроковою метою Мінветеранів є розбудова ветераноцентричної організації (ВЦО) для ефективного, результативного та вчасного надання послуг з дотриманням принципів поваги та турботи. З початку утворення Мінветеранів планувалося, що однією з головних функцій Директорату реабілітації та медичного забезпечення ветеранів полягатиме у формуванні політики у сфері медичного забезпечення у системі функціонування єдиного медичного простору, формуванні високого рівня якості медичних послуг та технічного оснащення в закладах, що належать до сфери управління Міністерства, або в закладах, що знаходяться в комунальній власності та спеціалізовані на наданні послуг ветеранам тощо.

Однак зауважимо, що відповідно до ч. 11 п. 4 Положення про Міністерство у справах ветеранів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 №1175 [11], Мінветеранів розробляє за погодженням з МОЗ, організовує і здійснює в закладах охорони здоров'я Мінветеранів комплекс профілактичних, лікувальних та реабілітаційних заходів, спрямованих на охорону й зміцнення здоров'я ветеранів та членів їхніх сімей. Проте, згідно інформаційної довідки (довідна записка від 08.10.2020 №549/10) [12], яка надійшла на засідання Громадської ради при Міністерства у справах ветеранів України, у сфері управління й підпорядкування

Мінветеранів відсутні заклади охорони здоров'я. Тому виконання завдань Постанови №1175 та Наказу Мінветеранів про затвердження комплексу профілактичних, лікувальних та реабілітаційних заходів, спрямованих на охорону і зміцнення здоров'я ветеранів та членів їх сімей не вбачається можливим.

Зростання кількості поранених військовослужбовців у зоні бойових дій загостило навантаження на не до кінця реформовану та заскорузлу й занадто бюрократизовану систему охорони здоров'я, що призвело до виникнення нових проблем для військовослужбовців та ветеранів ЗСУ.

До основних бар'єрів на шляху до задоволення потреб поранених військовослужбовців на всіх етапах їхнього контакту з відповідними сервісами ми можемо віднести наступне:

- відсутність загальної та єдиної дорожньої карти взаємодії поранених військових з військовою частиною у збройних силах та інших силах безпеки та оборони;
- не достатній рівень автоматизованого документообігу в частині цифровізації процесів взаємодії та обміну інформації між різними інституціями, неналагоджена бюрократія, постійна зміна або нерозуміння «правил гри», наприклад у випадках нарахування виплат, або ж при проведенні службового розслідування тощо;
- відсутність єдиної технологічної схеми щодо самої процедури проходження ВЛК, не розуміння схеми документообігу пораненого військовослужбовця з боку представників ВЛК;
- немає чітких та зрозумілих алгоритмів дій щодо документообігу та процесу комунікації з лікувальними установами та військовою частиною через обмежений доступ до інформації;
- неможливість подати документ в електронному вигляді;
- відсутність адекватної комунікації з пораненими;
- брак кваліфікованої психологічної допомоги, а також обов'язкових загальнодержавних програм підтримки поранених та ветеранів, що перекладає виконання цих функцій на близьких та рідних;
- відсутність на державному рівні програм із захисту малорухливих людей і людей з інвалідністю, знаходяться у групі ризику і часто стають жертвами домашнього фізичного та емоційного насильства.

Звернемо увагу на те, що Міністерство у справах ветеранів США використовує нормативи для оцінки 31 категорії стану здоров'я, пов'язаного з військовою службою, як посттравматичний стресовий розлад (ПТСР), великий депресивний розлад (ВДР), генералізований тривожний розлад (ГТР), розлад хронічної адаптації (РХА) і соматичний симптомний розлад (ССР, раніше відомий як синдром хронічного болю) та інші [13].

Згідно з Положенням про Міністерство у справах ветеранів одним з основних його завдань є забезпечення формування і ведення Єдиного державного реєстру ветеранів війни. Відповідно до цього завдання Мінветеранів має створити та забезпечити функціонування персонального електронного кабінету ветерана. До того ж, ця інституція повинна забезпечувати захист персональних даних, отриманих у результаті заповнення Реєстру, інформації з обмеженим доступом, а також здійснювати контроль за їхнім зберіганням. При цьому має забезпечуватися не лише функція обліку, але й спрощення процедури реалізації пільг та інших соціальних гарантій, адміністрування потреб та координування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з означених питань.

Звернемо увагу на те, що відсутність оновленої статистичної інформації щодо кількості ветеранів, їхнього вікового розподілу не дає змогу індивідуалізувати потреби ветеранів для врахування у процесі формування чи модернізації системи державної підтримки. Створення Єдиного державного реєстру ветеранів війни розпочалося ще у 2019 році. Так, у 2019 році набув чинності Закон України №2684-VIII «Про внесення зміни до статті 3-1 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», щодо Єдиного державного реєстру ветеранів війни», який на законодавчому рівні передбачив створення Єдиного державного реєстру ветеранів, що спрямований на збирання, реєстрацію, накопичення, зберігання, захист і знеособлення інформації про ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей таких осіб та інших осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [14], а Постановою Кабінету Міністрів України №700 «Про Єдиний державний реєстр ветеранів війни» [15] передбачено перелік відомостей, що вносяться до цього реєстру.

Мінветеранів було уповноважене створити такий реєстр та забезпечити внесення необхідної інформації про ветеранів. Окрім безпосередньо обліку ветеранів як отримувачів державної підтримки, метою створення Реєстру є адміністрування потреб ветеранів, реалізації ними пільг та інших соціальних гарантій та координації діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту зазначених осіб [15].

У січні 2022 року набув чинності Закон України №1954-IX від 14 грудня 2021 року, який передбачає створення автоматизованого інформаційного обміну між Єдиним державним реєстром ветеранів війни та автоматизованими інформаційними, довідковими системами, реєстрами та банками даних, держателем яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, що може зменшити кількість документів, які повинен надавати ветеран для отримання пільги та спростити в цілому механізм отримання державних гарантій. Цим Законом передбачено також створення електронного посвідчення ветерана. У тестовому режимі реєстр мав почати роботу з лютого 2021 року [16]]. Проте створення цього реєстру перенеслося з 2021 на 2024 рік [17]. Проте, станом на

травень 2024 року, запуск такого реєстру (де була б зібрана інформація про всіх ветеранів війни) знаходиться в процесі розробки та тестування.

Оскільки відсутність достатньо точних даних щодо кількості ветеранів негативно впливає на можливість персоналізації державної підтримки, то створення такої системи сприятиме зменшенню бюрократичного хаосу, спростить механізм надання пільг та потенційно матиме позитивний вплив на реформування системи державної підтримки ветеранів з огляду на аналіз потреб і пріоритетів сучасних ветеранів. Адже ця система міститиме інформацію не лише про статистичну кількість ветеранів та підставу надання ветеранського статусу, але й про пільги та гарантії, які найбільш активно використовують ветерани. Це дозволить раціонально використовувати бюджетні видатки та забезпечити поступове реформування системи державної підтримки ветеранів для відповідності до їх індивідуальних потреб.

Учасники російсько-української війни, що стали ветеранами, стали новими користувачами для українських установ, але їхні потреби не завжди зрозумілі державним чиновникам. Відсутні ефективні механізми для виявлення та оперативного задоволення назрілих потреб, бракує кваліфікованих фахівців, які чітко розуміють «ветеранські» проблеми (психологи, лікарі, соціальні працівники). Ветерани часто стикаються зі складними процедурами отримання пільг і послуг, довгим очікуванням відповіді або результатів, бюрократичними перепонами, а також з байдужістю державних службовців та «замкненим колом» в процесі отримання допомоги. У державному секторі, зокрема в контексті надання державної підтримки ветеранам та членам їхніх сімей, недостатньо розвинена модель клієнтоорієнтованого підходу до надання державних послуг, де особа, що їх отримує, виступає як споживач. Бракує пріоритетного захисту прав та інтересів цього споживача у взаємодії з органами державної влади на всіх рівнях.

Відповідно до концепції створення Міністерство у справах ветеранів України формувалося як єдиний центральний орган виконавчої влади, що нести відповідальність за формування та реалізацію державної підтримки щодо осіб, які брали безпосередню участь у бойових діях чи все життя присвятили безпеці країни та її боєздатності на випадок бойових дій або війни, оперативно реагуватиме на ті суспільні виклики і кризи, що потребують негайного вирішення [18].

Висновки та напрями подальших розвідок. На сьогодні, етичним обов'язком нашої країни – зробити все можливе, щоб пом'якшити негативні наслідки військової служби для ветеранів. Адже, покращення якості надання необхідних для забезпечення гідного життя послуг може значно покращити умови реінтеграції ветеранів. Для цього необхідно:

- створити абсолютно нову систему надання послуг або ж вдосконалити й зробити існуючу систему більш ефективною, спростивши процедури взаємодії з ветеранами, скоротити етапи протікання процесів такої взаємодії, запровадивши електронні послуги або передавши відповідальність та ініціативу ветеранам, підприємствам та громадським організаціям. Необхідно створити «державну програму щодо ветеранів – добробут ветеранів», яка має поєднувати заснований на фактичних даних бачення добробуту ветеранів та пов'язаних з ним цінностей (економічних, соціальних, безпекових та оборонних) побудови стійкої системи надання послуг. Ця система має будуватися на принципах зворотного зв'язку – не зверху вниз (державна інституція – ветерани), а скоріше навпаки з урахуванням можливостей громадських організацій (ветеран – громадська організація – державна інституція) та відображати характер такої взаємодії, головним чином завдяки посиленій спроможності ветеранів впливати через громадянське суспільство на ветеранську політику у власних інтересах;

- орієнтуватися на принцип «ветераноцентризму», який полягає в тому, що послуги з обслуговування ветеранів повинні надаватися згідно домінування засад надійності, простоти та прозорості, одночасно розбудовуючи громадянське суспільство та враховуючи необхідність персоналізації ветеранів і їх активне залучення до державний програм реінтеграції;

- прописати алгоритм визначення пріоритетів ветеранів, які повинні здійснюватися відповідно до первинних потреб. До основних критеріїв ми можемо віднести: особисту історію військової служби (відображає категорію, до якої належить ветеран, та право на отримання різних послуг), види інвалідності (травми, хронічні захворювання тощо), фінансовий стан ветерана (здатність покривати додаткові витрати) та пільги, які може отримувати ветеран (пенсія, готівкові виплати тощо). За цими критеріями можна створити пріоритетні групи, окрім офіційного статусу. Тобто, ветеран з постійними потребами в особистому догляді мають найвищий пріоритет в отриманні медичної та соціальної допомоги, незалежно від його/її офіційного статусу й відносяться до групи з *критичним пріоритетом*. До *надзвичайного пріоритету* відносяться ветерани, які мають невідкладну потребу в медичній допомозі, або у яких існує ризик самогубства, загроза втрати сімейного життя або якщо склалася трагічна ситуація в сім'ї. До *особливого* – ветерани, яким потрібне спеціальне фінансування лікування, яке зазвичай не надається українською системою охорони здоров'я (наприклад, протези більш складної специфікації та лікування доступне лише за кордоном). Розстановка пріоритетів із врахуванням різних особливостей ветеранів надає змогу застосовувати інструменти для забезпечення гнучкості та ефективності процесу розробки державної політики з планування та надання послуг ветеранам чи ветеранкам;

– забезпечити, щоб усі процедури надання послуг були стандартизовані, інформація про ці стандарти була доступна, і персонал Мінветеранів, а також всі партнери, отримали відповідні знання через навчання чи перенавчання;

– гарантувати систематичний моніторинг та вимірювання ефективності всіх процесів та досягнутих результатів з метою зрозуміння їхньої результатів та продуктивності та вдосконалення системи;

– ветерани подають документи, задля оцінки та прийняття рішень, щодо їх по-життєвої підтримки для забезпечення всіх своїх потреб, одноразово, самостійно чи через представника громадської організації – ментора, в одній точці взаємодії (Дія, ЦНАП, через визначені Мінветеранів ГО тощо), незалежно від того, де вони живуть або як вони вирішили взаємодіяти з Мінветеранів в своєму цивільному житті.

Впровадження у практичну площину й діяльність державних інституцій даних пропозицій дозволить суттєво поліпшити взаємозв'язок ветеранів/ветеранок з громадянським суспільством та державою, що в свою чергу значно полегшить процес їх реінтеграції і повернення до мирного життя й активної участі в розвитку України як незалежної й квітучої держави на мапі світу.

Список використаних джерел:

1. Метт Кінселла, Волкан Арас, Мухаммед Хамза Каттан. Соціальна реінтеграція ветеранів в Україні з акцентом на інклюзивність ветеранів як вразливої категорії населення і роль, яку ветеранські організації можуть відігравати у забезпеченні інклюзивності: підсумковий аналітичний звіт Міжнародної організації з міграції (МОМ) ООН. 2024. 44 с. URL: https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/2024-01/veterans-social_reintegration_ukr.pdf.

2. Агресія Росії проти України: історичні передумови та сучасні виклики / П.П. Гай-Нижник (керівник проекту, упоряд. і наук. ред.). К.: Леся, 2016. 586 с.

3. Борзова Ірина. Депутатка назвала кількість ветеранів війни в Україні та з якими проблемами вони стикаються // Новини Live. URL: <https://videos.novyny.live/warnews/deputatka-nazvala-killist-veteraniv-viini-v-ukrayini-ta-z-iaкими-problemami-voni-stikaiutsia-153865.html>

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання статусу та соціальних гарантій окремим особам із числа учасників антитерористичної операції: Закон України від 4 грудня 2019 р. №329-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-20#Text>

5. Порядок проведення комплексного огляду системи соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України: затверджено Постановою КМУ від 10 червня 2022 р. № 663 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/663-2022-%D0%BF#Text>

6. Реформа підтримки ветеранів // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/bezpeka-ta-oborona/reforma-pidtrimki-veteraniv>

7. Медведенко Леся. Шлях ветеранів і ветеранок (Veteran Hub, IREX, Програма Реінтеграції Ветеранів, 2023) // Армія inform від 28 вересня 2023. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/09/28/veteran-hub-presentuvav-doslidzhennya-shlyah-veteraniv-i-veteranok/>

8. Активісти ветеранського руху проти ліквідації Міністерства у справах ветеранів – новина від 22.08.2019. URL: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/2606/news/1566478929.html>

9. Кабмін розділив повноваження колишнього Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб та Міністерства у справах ветеранів України від 11.03.2020. URL: <https://mva.gov.ua/ua/news/kabmin-rozdiliv-povnovazhennya-kolishnogo-ministerstva-z-pitan-timchasovo-okupovanih-teritorij-ta-vnutrishno-peremishchenih-osib-ukrayini-ta-ministerstva-u-spravah-veteraniv-ukrayini>

10. Основні завдання Мінветеранів / веб-сайт Міністерства у справах ветеранів України. URL: <https://mva.gov.ua/pro-ministerstvo/category/60-pro-nas/osnovni-zavdannya-minveteraniv-3>

11. Положення про Міністерство у справах ветеранів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1175 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2020 р. № 276 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2018-%D0%BF#Text>)

12. Інформаційна довідка до засідання Громадської ради при Міністерстві у справах ветеранів України від 30.11.2021. URL: <https://drive.google.com/file/d/1bUDJCosJxik5AX4ZLTHuPmdtutB28bhX/view>

13. Рагчев Валері, Морій Юлія. Дослідження у сфері розбудови ветераноцентричної моделі надання послуг для Міністерства у справах ветеранів України. Представництво НАТО в Україні, березень 2021. 139 с.

14. Єдиний державний реєстр ветеранів війни. Юридична сотня. URL: <https://legal100.org.ua/bills/yediniy-derzhavniyreestr-veteraniv-viyni/>

15. Про Єдиний державний реєстр ветеранів війни: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 р. №700 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700-2019-п#Text>

16. В Україні з лютого має запрацювати Єдиний державний реєстр ветеранів війни. Міністерство у справах ветеранів. URL: <https://mva.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-z-lyutogo-maye-zapracyuvati-yedinij-derzhavnij-reyestr-veteraniv-vijni>

17. Кабінет Міністрів планує створення у 2024 році Єдиного державного реєстру ветеранів, аби кожен Герой міг скористатися пільгами та інструментами підтримки. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3828056-cogoric-urad-planue-stvoriti-edinij-derzhavnij-reestr-veteraniv-smigal.html>.

18. Біла книга: аналіз системи державної підтримки ветеранів та їх сімей в Україні // Юридична сотня., 2019. 105 с. URL: <https://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/Bila-Knyga-Legal100.pdf>

References:

1. Mett Kinsella, Volkan Aras, Mukhammed Khamza Kattan. (2024) *Sotsial'na reintehratsiya veteraniv v ukrayini z aktsentom na inklyuzyvniat' veteraniv yak vrazlyvoyi katehoriyi naseleण्या i rol', yaku veterans'ki orhanizatsiyi mozhut' vidhravaty u zabezpechenni inklyuzyvnosti: pidsumkovyy analitychnyy zvit Mizhnarodnoyi orhanizatsiyi z mihratsiyi (MOM) OON*. [Social reintegration of veterans in Ukraine with an emphasis on the inclusivity of veterans as a vulnerable population category and the role that veteran organizations can play in ensuring inclusivity: final analytical report of the UN International Organization for Migration (IOM)]. 44 p. URL: https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/2024-01/veterans-social_reintegration_ukr.pdf.

2. Hay-Nyzhnyk P.P., Editor and scientific editor (2016) *Ahresiya Rosiyi proty Ukrayiny: istorychni peredumovy ta suchasni vyklyky* [Russia's aggression against Ukraine: historical prerequisites and modern challenges]. Lesya, Kyiv. 586 p.

3. Borzova Iryna (2024) *Deputatka nazvala kil'kist' veteraniv viyny v Ukrayini ta z yakymy problemamy vony stykayut'sya* [The deputy named the number of war veterans in Ukraine and what problems they face] News Live. URL: <https://videos.novyny.live/warnews/deputatka-nazvala-kilkist-veteraniv-viini-v-ukrayini-ta-z-iakimi-problema-mi-voni-stikaiutsia-153865.html>

4. VRU (2019) *Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo nadannya statusu ta sotsial'nykh harantiy okremym osobam iz chysla uchashnykiv antyterrorystychnoyi operatsiyi: Zakon Ukrayiny* [On the introduction of changes to some legislative acts of Ukraine regarding the provision of status and social guarantees to individuals from among the participants of the anti-terrorist operation: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-20#Text>

5. KМУ (2022) *Poryadok provedennya kompleksnoho ohlyadu systemy sotsial'noho zakhystu veteraniv viyny ta chleniv yikh simey, chleniv simey zahyblykh (pomerlykh) veteraniv viyny, chleniv simey zahyblykh (pomerlykh) Zakhysnykiv ta Zakhysnyts' Ukrayiny*: [The procedure for conducting a comprehensive review of the system of social protection of war veterans and their family members, family members of deceased (deceased) war veterans, family members of deceased (deceased) Defenders of Ukraine: Resolution] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/663-2022-%D0%BF#Text>

6. KМУ (2021) *Reforma pidtrymky veteraniv* [Reform of support for veterans] // *Yedynyy veb-portal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny*. [Unified web portal of executive authorities of Ukraine]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/bezpeka-ta-oborona/reforma-pidtrimki-veteraniv>

7. Lesya Medvedenko (2023) *Shlyakh veteraniv i veteranok (Veteran Hub, IREX, Prohrama Reintehratsiyi Veteraniv, 2023* [The path of veterans and female veterans (Veteran Hub, IREX, Veterans Reintegration Program, 2023)] // *Armiya inform* Army inform. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/09/28/veteran-hub-prezentuvav-doslidzhennya-shlyah-veteraniv-i-veteranok>

8. News from (2019) *Aktyvisty veterans'koho rukhu proty likvidatsiyi Ministerstva u spravakh veteraniv*. [Activists of the veteran movement against the liquidation of the Ministry of Veterans Affairs]. URL: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/2606/news/1566478929.html>

9. Ministry of Veterans Affairs (2023) *Kabmin rozdiliv povnovazhennya kolyshn'oho Ministerstva z pytan' tymchasovo okupovanykh terytoriy ta vnutrishn'o peremishchenykh osib ta Ministerstva u spravakh veteraniv Ukrayiny vid 11.03.2020*. URL: <https://mva.gov.ua/ua/news/kabmin-rozdiliv-povnovazhennya-kolishnogo-ministerstva-z-pitan-tymchasovo-okupovanih-teritorij-ta-vnutrishno-peremishchenih-osib-ukrayini-ta-ministerstva-u-spravah-veteraniv-ukrayini>

10. Ministry of Veterans Affairs (2023) *Osnovni zavdannya Minveteraniv / veb-sayt Ministerstva u spravakh veteraniv Ukrayiny*. [Main tasks of the Ministry of Veterans Affairs / website of the Ministry of Veterans Affairs of Ukraine]. URL: <https://mva.gov.ua/pro-ministerstvo/category/60-pro-nas/osnovni-zavdannya-minveteraniv-3>.

11. KМУ (2018) *Polozhennya pro Ministerstvo u spravakh veteraniv Ukrayiny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny* [Regulations on the Ministry of Veterans Affairs of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2018-%D0%BF#Text>.

12. Ministry of Veterans Affairs (2021) *Informatsiyina dovidka do zasidannya Hromads'koyi rady pry Ministerstvi u spravakh veteraniv Ukrayiny*. [Informational reference to the meeting of the Public Council under the Ministry of Veterans Affairs of Ukraine] URL: <https://drive.google.com/file/d/1bUDJCosJxik5AX4ZLTHuPmdtutB28bhX/view>

13. Ratchev Valeri, Moriy Yuliya (2021) *Doslidzhennya u sferi rozbudovy veteranotsentrychnoyi modeli nadannya posluh dlya Ministerstva u spravakh veteraniv Ukrayiny. Predstavnytstvo NATO v Ukrayini*. [Research in the field of development of a veteran-centric model of service provision for the Ministry of Veterans Affairs of Ukraine: NATO Representation in Ukraine]. 139 p.

14. Legal hundred (2020) *Yedynyy derzhavnyy reyestr veteraniv viyny. Yurydychna sotnya*. [Unified state register of war veterans]. URL: <https://legal100.org.ua/bills/yediniy-derzhavniyreestr-veteraniv-viyni/>

15. KМУ (2020) *Pro Yedynyy derzhavnyy reyestr veteraniv viyny: Postanova* [About the Unified State Register of War Veterans: Resolution]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700-2019-п#Text>

16. Ministry of Veterans Affairs (2021) *V Ukrayini z lyutoho maye zapratsyuvaty Yedynyy derzhavnyy reyestr veteraniv viyny. Ministerstvo u spravakh veteraniv*. [The Unified State Register of War Veterans should be operational in Ukraine from February]. URL: <https://mva.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-z-lyutogo-maye-zapracuyvati-yediniy-derzhavniyreestr-veteraniv-vijni>

17. Ukrinform (2023) *Kabinet Ministriv planuye stvorennya u 2024 rotsi Yedynoho derzhavnoho reyestru veteraniv, aby kozhen Heroj mih skorystatsya pil'hamy ta instrumentamy pidtrymky*. [The Cabinet of Ministers plans to create a Unified State Register of Veterans in 2024 so that every Hero can take advantage of benefits and support tools]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3828056-cogoric-urad-planue-stvoriti-edinij-derzavnij-reestr-veteraniv-smigal.html>.

18. Legal hundred (2019). *Bila knyha: analiz systemy derzhavnoyi pidtrymky veteraniv ta yikh simey v Ukrayini* [White book: analysis of the state support system for veterans and their families in Ukraine] 105 p. URL: <https://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/Bila-Knyga-Legal100.pdf>

А. С. Мідіна, аспірантка 3-го року навчання кафедри управління персоналом та підприємництва Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

МЕТОДИ ВЗАЄМОДІЇ ЯК ВАЖЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена комплексному дослідженню питання щодо визначення методів взаємодії як важелів державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України. Під час якої з'ясовано, що кадровий потенціал Національної гвардії України на стадії свого формування, функціонування та розвитку залежить від методів взаємодії та адміністративно-правових режимів, які не змінюється у залежності від рівнів управлінського впливу.

За результатами аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел, а також отриманих результатів дослідження сформульовано авторське бачення визначення поняття «методи взаємодії як важелі державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України» як способи управлінського впливу на розвиток кадрового потенціалу з метою створення умов для ефективного його функціонування відповідно до напрямків державної політики. Також, удосконалено науковий підхід щодо визначення методів взаємодії, які незалежно від рівнів управлінського впливу та залежно від адміністративно-правових режимів, включають: контроль, зобов'язання, заборони, субординацію та координацію.

Де, контроль є однією з основних функцій системи управління, що поєднує у собі спостереження і перевірку процесу функціонування й фактичного стану справ кадрового потенціалу Національної гвардії України. Зобов'язання – правовідносини на різних рівнях управління, при яких поставлені завдання (дія/бездіяльність) перед кадровим потенціалом неодмінно повинні бути виконані. Заборони – наказ не робити певні дії, закріплені на конституційному рівні. Субординація – відносини/дії між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу, що ґрунтуються на правилах службової дисципліни. Координація – управлінська функція, що забезпечує впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення загальних завдань.

При цьому враховано, що методи взаємодії мають формальну та не формальну форми. Формальна форма взаємодії передбачає відносини між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу в яких присутні: офіційна віддача розпоряджень та доклад щодо їх виконання. Не формальна – відносини/дії між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу, які не підпорядковані один одному за своїм службовим становищем.

З метою підвищення ефективності реалізації методів взаємодії як важелів державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України доцільно на всіх рівнях управління посилити роботу щодо технологічної безпеки в процесах службово-бойової діяльності НГУ, яка реалізується в рамках системи захисту інформації.

Акцентовано увагу на проблемних питаннях, які постають на сучасному етапі розвитку держави.

Ключові слова: державне управління, взаємодія, методи, форми, управлінський вплив, кадровий потенціал, механізми державної влади, Національна гвардія України

A. S. Midina. Methods of interaction as levers of state regulation of the development of personnel potential of the National Guard of Ukraine

The article is devoted to a comprehensive study of the issue of determining methods of interaction as levers of state regulation of the development of the personnel potential of the National Guard of Ukraine. During which it was found that the personnel potential of the National Guard of Ukraine at the stage of its formation, functioning and development depends on methods of interaction and administrative and legal regimes, which do not change depending on the levels of managerial influence.

According to the results of the analysis, generalization and systematization of scientific sources, as well as the obtained research results, the author's vision of the definition of the concept of «methods of interaction as levers of state regulation of the development of personnel potential of the National Guard of Ukraine», as methods of managerial influence on the development of personnel potential in order to create conditions for its effective functioning was formulated in accordance with the directions of state policy. Also, the scientific approach to determining methods of interaction, which regardless of the levels of managerial influence and depending on administrative and legal regimes, includes: control, obligations, prohibitions, subordination and coordination, has been improved.

Where, control is one of the main functions of the management system, which combines observation and verification of the functioning process and the actual state of affairs of the personnel potential of the National Guard of Ukraine. Obligations are legal relationships at different levels of management, in which the assigned tasks (action/inaction) before the personnel potential must be fulfilled. Prohibitions are an order not to do certain actions fixed at the constitutional level. Subordination – relations/actions between units of the hierarchical structure of personnel potential based on the rules of service discipline. Coordination is a management

function that ensures the arrangement of relationships and interactions between participants in the state administration process in order to coordinate actions and combine efforts to solve common tasks.

At the same time, it is taken into account that the methods of interaction have formal and informal forms. The formal form of interaction involves relations between units of the hierarchical structure of personnel potential in which there are: official giving of orders and a report on their implementation. Non-formal – relations/actions between units of the hierarchical structure of personnel potential, which are not subordinate to each other in terms of their official position.

In order to increase the effectiveness of the implementation of interaction methods as levers of state regulation of the development of the personnel potential of the National Guard of Ukraine, it is advisable at all levels of management to strengthen the work on technological security in the processes of service and combat activities of the NGU, which are implemented within the framework of the information protection system.

Attention is focused on problematic issues that arise at the current stage of the state's development.

Key words: public administration, methods, forms, managerial influence, personnel potential, mechanisms of state power, National Guard of Ukraine.

Постановка проблеми. Кадровий потенціал сектору безпеки і оборони у цілому та Національної гвардії України (далі – НГУ) зокрема завжди був у центрі уваги державних органів влади й суспільства. Особливого значення він набув з моменту введення в дію правового режиму воєнного стану. Адже від якості кадрового потенціалу залежить не лише обороноздатність нашої країни, але й територіальна цілісність її кордонів. Відвернення агресії з боку Російської Федерації можливе лише за належної узгодженості дій всіх гілок влади та її органів. Тому вивчення питання щодо методів взаємодії як важелів державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України створює підґрунтя для широкої академічної дискусії та визначає актуальність досліджуваної проблематики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що схожою тематикою займалися фахівці у галузі теорії держави і права, державного управління, конституційного права та інших галузей юриспруденції, такі як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Ю. В. Аллеров, О. М. Бандурка, Ю. П. Бабков, Д. Н. Брах, Ю. П. Битяк, Т. Є. Кагановська, О. С. Конопляник, О. Г. Комісаров, А. Т. Комзюк, с. О. Кузніченко, В. К. Колпаков, О. В. Кривенко, Н. П. Матюхіна, О. Ф. Скакун, Е.-Ю. Соболь, В.Я. Тацій та інші, Однак, не дивлячись на велику кількість наукових праць щодо висвітлення питань кадрового потенціалу, більшість наукових праць знайшли своє відображення в економічній сфері. І безпосередньо методи взаємодії як важелі державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України донині не були предметом окремого комплексного наукового дослідження. Саме тому теоретична розробка обраної теми, її наукова новизна, значущість та актуальність у нових реаліях сьогодення набувають особливого змісту та значення.

Мета статті полягає у висвітленні комплексного дослідження питання щодо визначення методів взаємодії як важелів державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України, на підставі узагальнення теоретичних положень юридичної науки, норм чинного законодавства України і практики його застосування.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання взаємодії, слід пригадати той факт, що головним призначенням теорії поділу влади є не тільки гарантування незалежності, самостійності складових державної влади (у т.ч. кадрового потенціалу НГУ), а й створення дієвої співпраці між ними з метою досягнення ефективних результатів в державно-управлінській сфері. Адже взаємодія виступає фундаментом для стабільного розвитку кадрового потенціалу та швидкого проведення реформації, про що свідчить досвід України та розвинених країн світу.

За результатами аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел, а також отриманих результатів дослідження [1-3]. з'ясовано, що кадровий потенціал Національної гвардії України на стадії свого формування, функціонування та розвитку залежить від методів взаємодії та адміністративно-правових режимів, які не змінюються у залежності від рівнів управлінського впливу [4-6].

Крім цього, використовуючи здобутки Ю. М. Микитюка [7], який у своїй науковій праці акумулював визначення сутності кадрового потенціалу, висловлені різними науковцями, ми прийшли до авторського бачення визначення поняття «методи взаємодії як важелі державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України» як способи управлінського впливу на розвиток кадрового потенціалу з метою створення умов для ефективного його функціонування відповідно до напрямків державної політики.

В свою чергу, для виокремлення самих методів взаємодії ми звернулися до державно-управлінської літератури, де така категорія як «методи» розглядається як спосіб, прийом, засіб для досягнення цілі [8, с. 70]; прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу відповідних державних органів, на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі [9, с. 155].

З точки зору юридичної літератури, термін «методи» розглядається як прийоми юридичного впливу, їх поєднання, яке характеризує використання у певній області суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів впливу [10, с. 100-101]; сукупність дій, засобів і способів правового впливу на суспільні відносини [11, с. 117].

Особливий підхід до проблеми методів мають В. Гарашук та М.І. Козюбра, які вважають, що за допомогою методів контролю та нагляду можна оцінити стан справ.

Ми ж свою чергу, вважаємо, що контроль є однією з основних функцій системи управління, що поєднує у собі спостереження і перевірку процесу функціонування й фактичного стану справ кадрового потенціалу Національної гвардії України. Є найбільш ефективним, коли представники контролюючих ієрархічних одиниць мають доступ до різноманітних джерел інформації та можуть їх аналізувати.

Ф. Веніславський, в якості додаткових методів виділяє – зобов'язання, дозволи та заборони. При цьому методи зобов'язання та заборони, як вважає вчений, не адресуються однією стороною іншій, а закріплені на конституційному рівні [12, с. 129-130].

Ми ж дотримуємося думки, що зобов'язання – це правовідносини на різних рівнях управління, при яких поставлені завдання (дія/бездіяльність) перед кадровим потенціалом неодмінно повинні бути виконані. Заборони – наказ не робити певні дії, закріплені на конституційному рівні.

Також аналізуючи відносини в процесі взаємодії кадрового потенціалу НГУ ми спостерігаємо, що вони будуться на основі методу субординації, який формує централізоване та імперативне регулювання взаємовідносин між ієрархічними одиницями державної влади. Субординація, на нашу думку, являє собою відносини/дії між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу, що ґрунтуються на правилах службової дисципліни. Не менш вагомим є метод координації, який представлений як управлінська функція, що забезпечує впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення загальних завдань.

При цьому враховано, що методи взаємодії мають формальну та не формальну форми. Формальна форма взаємодії передбачає відносини між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу в яких присутні: офіційна віддача розпоряджень та доклад щодо їх виконання. Не формальна – відносини/дії між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу, які не підпорядковані один одному за своїм службовим становищем.

Відповідно принципи, які закладені в методи взаємодії, включають у себе:

- принцип конституційності;
- принцип рівноправності під час здійснення повноважень;
- принцип узгодження взаємних інтересів;
- принцип відмови від дій, що порушують компетенції ієрархічної одиниці;
- принцип недопущення конфлікту, його запобігання та розв'язання у разі виникнення.

Особливістю та змістом принципу конституційності є неухильне дотримання ієрархічними одиницями вимог, передбачених Основним законом нашої держави – Конституції України.

Принцип рівноправності виражається в конституційному затвердженні того, що ієрархічні одиниці є самостійними, незалежними та юридично рівними між собою. Тому, в процесі здійснення державної влади кожна ієрархічна одиниця повинна діяти в межах своїх повноважень, але з урахуванням загальнодержавних інтересів.

Використання принципу узгодження взаємних інтересів сприяє ефективному та швидкому досягненню цілей, що ставилися на початку процесу взаємодії. При цьому, узгодження взаємних інтересів досягається шляхом інформування один одного щодо планів роботи, проведення заходів, документів (які розробляються), а також шляхом координації планів дій заради вирішення спільних завдань.

Принцип відмови від дій, що порушують компетенції іншої ієрархічної одиниці, напряму пов'язаний з принципами: конституційності, рівноправності, дій з урахуванням загальнодержавних інтересів. Лише за умови чіткого та правильного застосування зазначених принципів може застосовуватись принцип відмови від дій, що порушують компетенції іншої ієрархічної одиниці.

Принцип недопущення конфлікту та його запобігання обов'язково повинен використовуватись ієрархічними одиницями кадрового персоналу НГУ для створення ефективної взаємодії. Адже, підґрунтям будь-якого конфлікту є розбіжності в оцінках різного роду проблем і протиборство інтересів. Тому з метою уникнення та ліквідації вказаних проблем необхідно використовувати погоджувальні процедури, що сприяють виробленню єдиних поглядів, політичних інтересів максимальному зближенню власних позицій при реалізації влади.

Такий підхід до визначення методів взаємодії як важелів державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України є корисним, особливо для оцінки ризиків і аналізу вразливості системи механізмів державного управління.

Висновки та перспективи. Таким чином, ми приходимо до висновку, що методи взаємодії як важелі державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України є способами управлінського впливу на розвиток кадрового потенціалу з метою створення умов для ефективного його функціонування відповідно до напрямків державної політики.

Незалежно від рівнів управлінського впливу та залежно від адміністративно-правових режимів, методи взаємодії включають: контроль, зобов'язання, заборони, субординацію та координацію. Де, контроль є однією з основних функцій системи управління, що поєднує у собі спостереження і перевірку процесу функціонування

й фактичного стану справ кадрового потенціалу Національної гвардії України. Зобов'язання – правовідносини на різних рівнях управління, при яких поставлені завдання (дія/бездіяльність) перед кадровим потенціалом неодмінно повинні бути виконані. Заборони – наказ не робити певні дії, закріплені на конституційному рівні. Субординація – відносини/дії між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу, що ґрунтуються на правилах службової дисципліни. Координація – управлінська функція, що забезпечує впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення загальних завдань.

Методи взаємодії мають формальну та неформальну форми. Формальна форма взаємодії передбачає відносини між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу в яких присутні: офіційна віддача розпоряджень та доклад щодо їх виконання. Неформальна – відносини/дії між одиницями ієрархічної структури кадрового потенціалу, які не підпорядковані один одному за своїм службовим становищем.

Принципи, які закладені в методи взаємодії, включають у себе: принцип конституційності; принцип рівноправності під час здійснення повноважень; принцип узгодження взаємних інтересів; принцип відмови від дій, що порушують компетенції ієрархічної одиниці; принцип недопущення конфлікту, його запобігання та розв'язання у разі виникнення.

З метою підвищення ефективності реалізації методів взаємодії як важелів державного регулювання розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України доцільно на всіх рівнях управління посилити роботу щодо технологічної безпеки в процесах службово-бойової діяльності НГУ, яка реалізується в рамках системи захисту інформації.

Список використаних джерел:

1. Мідіна А.С. Модель розвитку кадрового потенціалу Національної гвардії України як компонент державного регулювання на різних рівнях управління : *Наукові праці МАУП. Політичні науки та публічне управління*. № 4 (70), 2023. С. 36-41.
2. Мідіна А. С., Орел О. В. Правоідеологічна модель формування соціально-правової свідомості військовослужбовців як компонент соціально-правового забезпечення діяльності особового складу Національної гвардії України. *ScienceRise: Juridical Science*. №. 3 (21) , 2022. С. 16–21.
3. Орел О. В., Мідіна А. С., Євтушенко І. В. Інформаційна безпека як системоутворюючий елемент моделі забезпечення національної безпеки України, Харків.: *Честь і закон*. № 4 (83), 2022. С. 101-110.
4. Midina A.S. Personnel potential of the National Guard of Ukraine: organizational and legal problems during martial law. *Public administration and state security aspects*. Vol. 1/2022. URL: <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/8-eng/50-vol-2-1-2021>. passa.nuczu.edu.ua. DOI: 10.52363/passa-2022.1-8.
5. Мідіна А. С. Правові казуси в механізмах державної влади під час дії правового режиму воєнного стану: переміщення військовослужбовці Національної гвардії України. *ScienceRise: Juridical Science*. №2 (24) 2023. С. 11-16.
6. Мідіна А. С. Недосконалість механізмів влади в питаннях забезпечення функціонування української мови як державної. *ScienceRise: Juridical Science*. №3 (25) 2023. С.18-22.
7. Микитюк Ю. М. *Розвиток кадрового потенціалу підприємства* [кваліф. магістер. робота, Донецький національний університет імені В. Стуса]. URL : <https://jarch.donnu.edu.ua/article/view/13214>.
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право: (загальна частина) : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. Харків: Вид-во Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1996. 158 с.
9. Битяк Ю. П. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй ; Нац. юрид. акад. України. Х. : Право, 2010. 624 с.
10. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
11. Gessner V. *European legal cultures* / V. Gessner. Aldershot ; Brookfield ; Singapore : Dartmouth, 1996. 567 p.
12. Венеславський Ф. В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Ф. В. Веніславський. Х. : Б. в., 2000. 240 с.

References:

1. Midina A.S. (2023). "Model rozvytku kadrovoho potentsialu Natsionalnoi hvardii Ukrainy yak komponent derzhavnoho rehuliuвання na riznykh rivniakh upravlinnia" ["Model of the development of personnel potential of the National Guard of Ukraine as a component of state regulation at different levels of management"], journal *Scientific works of the MAUP. Political science and public administration*. vol. 4 (70), pp. 36-41 [Ukrainian].
2. Midina. A. S. and Orel. O. V. (2022). "Pravoideolohichna model formuvannya sotsialno-pravovoi svidomosti viiskovosluzhbovtiv yak komponent sotsialno-pravovoho zabezpechennia diialnosti osobovoho skladu Natsionalnoi hvardii Ukrainy" ["Legal-ideological model of formation of social and legal consciousness of servicemen as a component

of social and legal support of the personnel of the National Guard of Ukraine”], journal *ScienceRise: Juridical Science*, vol. 3 (21), pp. 16–21 [Ukrainian].

3. Orel O. V., Midina A. S. and Yevtushenko I. V. (2022). “Informatsiina bezpeka yak systemoutvoriuiuchy element modeli zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy” [“Information security as a system-forming element of the model of ensuring national security of Ukraine], journal *Chest i zakon* [Honor and law]. vol. 4 (83), pp. 101-110 [Ukrainian].

4. Midina A.S. (2022). Personnel potential of the National Guard of Ukraine: organizational and legal problems during martial law. *Public administration and state security aspects*. vol. 1. URL: <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/8-eng/50-vol-2-1-2021>. passa.nuczu.edu.ua. DOI: 10.52363/passa-2022.1-8.

5. Midina A. S. (2023). “Pravovi kazusy v mekhanizmax derzhavnoi vlady pid chas dii pravovoho rezhymu voiennoho stanu: peremishchennia viiskovosluzhbovtsi Natsionalnoi hvardii Ukrainy” [“Legal cases in the mechanisms of state power during the operation of the legal regime of martial law: the transfer of servicemen of the National Guard of Ukraine], journal *ScienceRise: Juridical Science*, vol. 2 (24), pp. 11-16 [Ukrainian].

6. Midina A. S. (2023). “Nedoskonalist mekhanizmiv vlady v pytanniakh zabezpechennia funkcionuvannia ukrainskoi movy yak derzhavnoi” [“The imperfection of government mechanisms in matters of ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state language], journal *ScienceRise: Juridical Science*, vol. 3 (25), pp. 18-22.

7. Mykytyuk, Yu. M. (2023). *Rozvytok kadrovoho potentsialu pidpriemstva* [Development of the personnel potential of the enterprise]. Qualification master. work. Donetsk National University named after V. Stusa. URL: <https://jarch.donnu.edu.ua/article/view/13214> [Ukrainian].

8. Yu. P. Bytyak (1996) *Administratyvne pravo : zahalna chastyna* [Administrative law: (general part)]. Lecture notes. Press *Nat. law Acad. of Ukraine named after Ya. Mudrogo*, Kharkiv, 158 p. [Ukrainian].

9. Bytyak Y. P. (2010). *Administratyvne pravo* [Administrative law]. Subed, Press Pravo, Kharkiv, 624 p. [Ukrainian].

10. E. Goosebumps K. (2015). *Zahalna teoriia prava: Pidruchnyk* [General theory of law. Textbook, Press Waite, Kyiv, 392 p. [Ukrainian].

11. Gessner V. (1996). *European legal cultures / V. Gessner*. Aldershot ; Brookfield ; Singapore : Dartmouth, 567 p.

12. Veneslavskiy F. V. (2000). *Konstytutsiini osnovy vzaiemovidnosyn zakonodavchoi ta vykonavchoi vlady v Ukraini* [Constitutional foundations of the relationship between legislative and executive power in Ukraine]. Dissertation Ph.D, Kharkiv, 240 p. [Ukrainian].

Ю. В. Серeda, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Навчально-наукового інституту неперервної освіти Національного авіаційного університету

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ

У статті на основі аналізу теоретичних та практичних підходів щодо визначення механізмів державного управління дорожнім будівництвом розглянуто зарубіжний досвід державного управління дорожнім будівництвом у різних країнах та запропоновано його застосування в Україні. Відзначено, що основними механізмами, спільними для багатьох країн, є організаційно-розпорядчий, нормативно-правовий та фінансово-економічний. Описано організаційно – розпорядчий, нормативно-правовий та фінансово-економічний механізми управління дорожнім будівництвом Польщі, Великобританії та Німеччини. Проведено аналіз законодавства Польщі та відзначено важливу роль управителя (менеджера) доріг, яким виступає орган державної влади або орган місцевого самоврядування, що відповідає за питання планування, будівництва, реконструкції, відновлення, утримання та охорони доріг. Охарактеризовано джерела фінансування дорожнього будівництва Польщі такі, як фонди Європейського Союзу, приватні фонди, відзначено стимулювання розвитку державно-приватного партнерства, залучення коштів міжнародних фінансових організацій. Проаналізовано, що дорожня галузь фінансується в межах реалізації проектів Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку тощо. Зазначено, що урізноманітнення джерел фінансування призвело до збільшення кількості новозбудованих автомобільних доріг, в тому числі і кільцевих. Зазначено, що своєрідним містком між будівельниками та фінансовими установами у проектах, що фінансуються міжнародними фінансовими організаціями, є інженери – консультанти, які допомагають реалізувати проекти із використанням проформ FIDIC, що значно спрощує процес будівництва об'єктів, та робить більш прозорим їх фінансування. Відзначено, що організаційно – розпорядчий механізм управління дорожнім будівництвом Великобританії та Німеччини є трирівневим та реалізовано на центральному, регіональному та локальному рівнях. Проаналізовано законодавство Великобританії та Німеччини що стосується дорожнього будівництва. Охарактеризовано джерела фінансування дорожнього будівництва як у Великобританії так і у Німеччині.

Ключові слова: механізми державного управління, державно-приватне партнерство, законодавчі акти, джерела фінансування дорожнього будівництва, міжнародні фінансові організації.

Yu. V. Sereda. Foreign experience of public administration of road construction

Based on the analysis of theoretical and practical approaches to determining the mechanisms of road construction public administration, the article examines the foreign experience of road construction public administration in different countries and proposes its application in Ukraine. It is noted that the main mechanisms common to many countries are organizational and administrative, regulatory, legal, financial and economic. The author describes the organizational, administrative, regulatory, financial and economic mechanisms for managing road construction in Poland, Great Britain and Germany. The author analyzes the Polish legislation and notes the important role of the road manager, which is a public authority or local self-government body responsible for planning, construction, reconstruction, restoration, maintenance and protection of roads. The author characterizes the sources of financing for road construction in Poland, such as the European Union funds and private funds, and notes the stimulation of public-private partnerships and attraction of funds from international financial organizations. It is analyzed that the road sector is financed within the framework of projects of the World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, the European Investment Bank, etc. It is noted that the diversification of funding sources has led to an increase in the number of newly constructed highways, including ring roads. It is noted that a kind of bridge between builders and financial institutions in projects financed by international financial organizations is engineers-consultants who help to implement projects using FIDIC proformas, which greatly simplifies the process of construction of facilities and makes their financing more transparent. It is noted that the organizational and administrative mechanism for managing road construction in the UK and Germany is three-tiered and is implemented at the central, regional and local levels. The legislation of Great Britain and Germany on road construction is analyzed. The sources of financing for road construction in both the UK and Germany are characterized.

Key words: mechanisms of public administration, public-private partnership, legislative acts, sources of financing for road construction, international financial organizations.

Постановка проблеми. Перевезення автошляхами поєднує у собі швидкість та комфорт, при цьому такі перевезення є дешевими та зручними, оскільки не до всіх міст можна дістатися авіаційним, залізничним чи водним транспортом. Науково-технічний прогрес привів до використання нових технологій при будівництві автомобільних доріг, які є ключовими об'єктами для транспортування людей та вантажів в усьому світі. Однак, разом із вдосконаленням технологій та використанням новітніх матеріалів, обладнання, машин та механізмів під час

будівництва автомобільних доріг, останнім часом у різних країнах значного розвитку набули також механізми державного управління дорожнім будівництвом. Якщо раніше організаційно-розпорядчий механізм державного управління дорожнім будівництвом зводився переважно до участі тільки органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то в сучасних умовах до такого будівництва залучаються все більше юридичних осіб як публічного так і приватного права. У комплексі із розвитком нормативно-правового механізму, а саме системи законів та підзаконних нормативно-правових актів, зазнав змін і фінансово-економічний механізм, оскільки почали використовуватися різні джерела фінансування будівництва автошляхів, поруч із бюджетними коштами все частіше залучаються кошти міжнародних фінансових організацій та інші джерела фінансування, використовується інститут державно-приватного партнерства тощо.

У зв'язку із цим, виникає необхідність застосування досвіду європейських країни для вдосконалення в Україні механізмів управління дорожнім будівництвом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зарубіжний досвід державного управління будівництвом в цілому та дорожнім будівництвом, зокрема, були предметом дослідження як вітчизняних так і зарубіжних вчених із публічного адміністрування. Серед них – доктор Лукас Клі, Лавренюк Н., Непомнящий О. М., Пархета В.І., Садловська І. П. та інші.

Проте, незважаючи на існування низки публікацій з цього питання, залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшої наукової розробки та вдосконалення питання теоретичних та практичних підходів щодо побудови в Україні ефективної системи управління дорожнім будівництвом на основі найкращого світового досвіду.

Мета статті – на основі аналізу теоретичних та практичних підходів щодо визначення механізмів державного управління дорожнім будівництвом розкрити зарубіжний досвід державного управління дорожнім будівництвом у різних країнах та запропонувати його застосування в Україні.

Вклад основного матеріалу. У різних країнах система механізмів державного управління дорожнім будівництвом функціонує різним чином. Однак, з урахуванням аналізу, можна дійти до висновку, що основними механізмами, спільними для багатьох країн є організаційно-розпорядчий, нормативно-правовий та фінансово-економічний.

З метою порівняння, пропонуємо розглянути механізми державного управління дорожнім будівництвом Польщі, Великобританії та Німеччини, як країн з досить розвинутою дорожньо-будівельною галуззю та, відповідно, мережею доріг.

Мережа доріг загального користування **Польщі** складає понад 420 тис. км. та складається із муніципальних, районних, провінційних та національних доріг. Для управління дорогами національного значення, автомагістралями та швидкісними магістралями Міністерством інфраструктури створено GDDKiA – Генеральну дирекцію доріг національного значення та автошляхів із штаб-квартирою у Варшаві яка має 16 місцевих відділень у воєводствах. Відділення мають національні дорожні округи, які керують дорогами на місцях.

Окрім GDDKiA організаційно-розпорядчий механізм управління дорожнім будівництвом реалізований за допомогою низки різних органів, які перелічені у Законі від 21 березня 1985 року про дороги загального користування [1] та відповідають за управління їх будівництвом та утриманням. Закон визначає управителем (менеджером) доріг орган державної влади або орган місцевого самоврядування, який відповідає за питання планування, будівництва, реконструкції, відновлення, утримання та охорони доріг.

Нормативно-правовий механізм управління дорожнім будівництвом Польщі реалізований через прийняття низки законодавчих актів, ключовими з яких є Закон про дороги загального користування, Закон про плани розвитку дорожньої мережі [2], Закон про будівельне право [3], Закон про транспорт [4], Закон про безпеку дорожнього руху [5] тощо.

Фінансово-економічний механізм дорожнього будівництва реалізований за допомогою низки джерел, що регулюють фінансування та порядок витрачання коштів на будівництво та утримання доріг, основоположним актом є Закон про фінансування дорожнього будівництва. Згідно із вказаним законом, витрати, пов'язані з будівництвом, реконструкцією, ремонтом, утриманням, захистом та управлінням інфраструктури наземного транспорту, що фінансуються або співфінансуються міністром, відповідальним за транспорт, встановлюються в законі про бюджет у розмірі не нижче 18% від запланованих надходжень від акцизного податку на моторне паливо на відповідний рік. Джерелом фінансування автомобільних доріг загального користування є також фінансові ресурси, передбачені положеннями про автомобільні дороги загального користування, правилами автомобільних перевезень, положеннями про платні автомагістралі та Національним дорожнім фондом. [6].

Окрім фінансування із державного бюджету та дотацій місцевим муніципалітетам, дорожнє будівництво фінансується із фондів Європейського Союзу, приватних фондів, стимулюється розвиток державно-приватного партнерства, залучення коштів міжнародних фінансових організацій. Дорожня галузь фінансується в межах реалізації проектів Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку тощо. Слід зазначити, що своєрідним містком між будівельниками та фінансовими установами у проектах,

що фінансуються міжнародними фінансовими організаціями, є інженери – консультанти, які допомагають реалізувати проекти із використанням проформ FIDIC, що значно спрощує процес будівництва об'єктів, та робить більш прозорим їх фінансування [7].

Урізноманітнення джерел фінансування призвело до збільшення кількості новозбудованих автомобільних доріг. Таке збільшення у 2021 році охарактеризувалося, зокрема, будівництвом понад 400 км нових доріг по всій країні, а в рамках Урядового фонду будівництва доріг (GRCF) на 2022 рік було виділено 4,5 мільярда злотих субсидій для будівництва понад 50 нових кільцевих доріг. [8] Окрім того, 13 квітня 2021 року Рада міністрів ухвалила постанову про створення програми будівництва 100 кільцевих доріг на 2020-2030 роки. У її рамках по всій Польщі буде збудовано загалом 820 км нових кільцевих доріг, на загальну суму близько 28 мільярдів злотих, що на думку уряду залучить нових інвесторів, оскільки хороша мережа доріг і кільцеві дороги роблять регіони більш конкурентоспроможними.

Великобританія є державою із однією із найбільш розвинутих сіток автомобільних доріг. Довжина доріг у Великобританії у 2022 році оцінювалася в майже 400 тис. км., [9] із часткою основних доріг у 13% (51,6 тис. км.), з яких 7,2% або 3,7 тис. км. склали автостради і 92,8% або 47,9 тис. км. – дороги категорії "А". Протяжність другорядних доріг категорій "В", "С", "U" у сукупності складала 345,3 тис. км., з яких 30,4 тис. км доріг – категорії "В"; 83,6 тис. км. – категорії "С" і 231,3 тис. км – категорії "U".

Організаційно – розпорядчий механізм управління дорожнім будівництвом Великобританії реалізовано на центральному, регіональному та локальному рівнях.

Міністерство транспорту (Department for Transport – DfT) відповідає за розробку та виконання стратегічних планів у сфері транспорту, включаючи дорожнє будівництво. DfT здійснює нагляд за мережею автомагістралей та головних автодоріг, розробляє програми розвитку та фінансування дорожніх проектів національного значення. Уряди країн та регіонів у Шотландії (Transport Scotland), Англії та Уельсі (Highways England), а також Північній Ірландії мають відповідні відділи чи агенції з транспортних питань, які відповідають за реалізацію дорожніх проектів на регіональному рівні. Місцеві ради та влади відповідають за управління та обслуговування місцевих доріг.

Нормативно-правовий механізм реалізовано шляхом прийняття законодавчих актів, серед яких слід відзначити Local Government Act 1972, Highways Act 1980, Roads (Scotland) Act 1984, Road Traffic Regulation Act 1984, Road Traffic Act 1988, New Roads and Street Works Act 1991, Transport Act 2000, Traffic Management Act 2004, Transport (Scotland) Act 2005, The Infrastructure Act 2015.

Зазначені закони регулюють питання будівництва, утримання та управління дорогами в Англії, Уельсі та Шотландії, положення щодо дорожньої інфраструктури, встановлюють правила проведення дорожніх робіт, включаючи роботи на комунікаційних мережах під дорогами, містять положення щодо будівництва та утримання дорожньої інфраструктури тощо.

Фінансування будівництва доріг регулюється законами Transport Act 2000, що містить положення щодо фінансування та управління транспортними проектами, включаючи дорожню інфраструктуру та Local Government Act 1972, що визначає повноваження місцевих органів влади, включаючи питання управління та фінансування місцевих доріг.

Фінансово-економічний механізм державного управління дорожнього будівництва у Великобританії здійснюється за допомогою низки джерел та механізмів, основними з яких є національні, регіональні та місцеві бюджети, спеціальні фонди, державно-приватне партнерство та плата за користування інфраструктурою.

Центральний уряд за допомогою DfT виділяє кошти на будівництво та утримання національної дорожньої мережі. Бюджет DfT фінансується за рахунок загальних податкових надходжень. З регіональних бюджетів (Transport Scotland, Welsh Government, та Department for Infrastructure in Northern Ireland) фінансуються організації, що здійснюють управління та розвиток національних автомагістралей та головних шосе. Місцеві бюджети отримують кошти з місцевих податків (наприклад, податок на майно) та грантів від центрального уряду для фінансування дорожнього будівництва та утримання місцевих доріг. У рамках державно-приватного партнерства (Public-Private Partnerships, PPP) приватні компанії беруть участь у фінансуванні та будівництві дорожньої інфраструктурою в обмін на право стягувати плату за проїзд або інші доходи. Окрім того джерелом фінансування дорожнього будівництва та утримання дорожньої інфраструктури є плата за користування платними дорогами, мостами, тунелями тощо.

Протяжність мережі автомобільних доріг загального користування **Німеччини** становить 644 480 км.

Організаційно-розпорядчий механізм у Німеччині як і в Польщі та Великобританії є трирівневим та реалізовано на федеральному, регіональному та місцевому рівнях. На федеральному рівні за загальну транспортну політику, включаючи дорожнє будівництво на національному рівні відповідає Федеральне міністерство транспорту і цифрової інфраструктури Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), яке розробляє стратегії та законодавчі акти, а також виділяє кошти на будівництво та утримання федеральних доріг та автомагістралей. Федеральне управління автомобільних доріг (Die Autobahn GmbH des Bundes): Засноване для централізованого

управління та обслуговування федеральних автомагістралей та виконує функції, які раніше виконувалися на рівні федеральних земель. Усі 16 федеральних земель на регіональному рівні мають свої міністерства або департаменти транспорту, які відповідають за будівництво та утримання регіональних доріг. Вони здійснюють планування, фінансування та реалізацію дорожніх проєктів у межах своєї юрисдикції.

Органи місцевого самоврядування (комуни та райони) відповідають на місцевому рівні за управління місцевими дорогами, включаючи планування, будівництво та утримання. Вони також можуть отримувати субсидії від федерального уряду та земель для фінансування місцевих дорожніх проєктів.

Нормативно-правовий механізм управління реалізований у Німеччині через призму таких законодавчих актів, як Федеральний Закон про автошляхи; Федеральний Закон про розширення федеральних доріг; Федеральний Закон про дорожнє фінансування; Федеральний Закон про будівництво.

Фінансування дорожнього будівництва в Німеччині, здійснюється подібно до Польщі та Великобританії через різні джерела та механізми, а саме, з Федерального бюджету за рахунок загальних податкових надходжень – для будівництва та утримання федеральних доріг та автомагістралей, з бюджетів федеральних земель – для будівництва та утримання регіональних і місцевих доріг. Землі можуть також отримувати федеральні субсидії для реалізації конкретних дорожніх проєктів. Альтернативними джерелами фінансування є плата за користування інфраструктурою, фінансова підтримка з Європейських фондів, державно-приватне партнерство, фінансування з місцевих бюджетів та спеціальних програм та фондів.

Висновки і пропозиції. У статті на основі аналізу теоретичних та практичних підходів щодо державного управління дорожнім будівництвом розкрито зарубіжний досвід державного управління даною галуззю та описано організаційно-розпорядчий, нормативно-правовий та фінансово-економічний механізми у вказаній сфері на приклад Польщі, Великобританії та Німеччини. Визначено, що незважаючи на різні підходи до державного управління, спільними рисами для різних країн є трирівневий організаційно-розпорядчий механізм, джерела фінансування дорожнього будівництва є диверсифікованими, натомість система нормативно-правових актів має суттєві відмінності від країни до країни. Аналіз застосування зарубіжного досвіду засвідчує необхідність вдосконалення такої системи в Україні та запровадження більшої кількості джерел фінансування, розширення державно-приватного партнерства, а також більшого залучення коштів міжнародних фінансових організацій та, відповідно, якісного, незалежного контролю за їх використанням.

Список використаних джерел:

1. Ustawa o drogach publicznych. Dziennik Ustaw 1985 14 poz. 60. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19850140060>
2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dziennik Ustaw 2003 80 poz. 717. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717>
3. Prawo budowlane. Dziennik Ustaw 1994 89 poz. 414. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19940890414>
4. Ustawa o transporcie drogowym. Dziennik Ustaw 2001 nr. 125 poz. 1371. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011251371>
5. Prawo o ruchu drogowym. Dziennik Ustaw 1997 nr. 98 poz. 602. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970980602>
6. Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. Dziennik Ustaw 2005 nr. 267 poz. 2251. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20052672251>
7. *Непомнящий О.М.* Використання і неналежне застосування форм FIDIC в Польщі: адаптований переклад і коментарі до праці Лукаса Клі «Теорія та практика застосування контрактів FIDIC». *Вісник Держархбудінспекції України*. – 2017. – № 3. – С. 41–45.
8. Відповідно до інформації Веб-сайту Республіки Польща. URL: <https://www.gov.pl/web/primeminister/government-to-finance-51-ring-roads-throughout-poland>
9. Відповідно до інформації веб-сайту Уряду Великої Британії. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/road-lengths-in-great-britain-2022/road-lengths-in-great-britain-2022>

References:

1. Ustawa o drogach publicznych. [Act On public roads.] Dziennik Ustaw 1985 14 poz. 60, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19850140060> [Poland].
2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. [Act on spatial planning and development]. Dziennik Ustaw 2003 80 poz. 717, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717> [Poland].
3. Prawo budowlane. [The Construction Law]. Dziennik Ustaw 1994 89 poz. 414, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19940890414> [Poland].

4. Ustawa o transporcie drogowym. [Road Transport Act]. Dziennik Ustaw 2001 nr. 125 poz. 1371, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011251371> [Poland].

5. Prawo o ruchu drogowym [Road traffic law]. Dziennik Ustaw 1997 nr. 98 poz. 602, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970980602> [Poland].

6. Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. [Act on the financing of land transport infrastructure] Dziennik Ustaw 2005 nr. 267 poz. 2251, official site. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20052672251> [Poland].

7. Nepomnyashchyy O.M., (2017) *Vykorystannya i nenalezhne zastosuvannya form FIDIC v Polshchy: adaptovanyy pereklad i komentary do pratsy Lukasa Kli «Teoriya ta praktyka zastosuvannya kontraktiv FIDIC»* [Use and misuse of FIDIC forms in Poland: adapted translation and comments on the work of Lukas Klee "Theory and practice of application of FIDIC contracts"] / O.M. Nepomnyashchyy // *journal Visnik Derzharchbudinspektcii Ukrainy* [Bulletin of the State Construction Inspectorate of Ukraine]. – vol. 3, pp. 41–45 [Ukraine].

8. Republic of Poland web site. official site. URL: <https://www.gov.pl/web/primeminister/government-to-finance-51-ring-roads-throughout-poland> [Poland].

9. The United Kingdom of the Great Britain and Northern Ireland web site. official site. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/road-lengths-in-great-britain-2022/road-lengths-in-great-britain-2022>

О. В. Антонова, доктор наук з державного управління, професор, завідувачка кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи і фінансів

О. С. Депутат, студентка магістерської програми «Публічне управління та адміністрування» Університету митної справи і фінансів

ОЦІНЮВАННЯ ВРАЗЛИВОСТІ ТА АДАПТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ НА ПРИКЛАДІ ПАНДЕМІЇ COVID-19 ТА ВОЄННОГО СТАНУ

Стаття присвячена основним викликам, що постали перед державною службою України в умовах кризових ситуацій, які принципово відрізняються одна від одної щодо причин виникнення (пандемія COVID-19 та воєнний стан, активні бойові дії) і потребують додаткового реагування з боку основних суб'єктів формування кадрової політики у вигляді оновлення підходів до управління людськими ресурсами як у державному секторі економіки, так і в системі державної служби.

У статті розглядається українська архітектура безпекових рішень в сфері державної служби, на основі якої проводиться оцінювання чутливості адміністративної системи з позиції управління людськими ресурсами. Досліджується вразливість, зниження ризикованості в контексті забезпечення продуктивності та стійкості адміністративної системи з позиції інституту державної служби. Процес оцінювання ґрунтується на з'ясуванні обмежень, встановленні взаємозв'язків між факторами впливу в кризових ситуаціях, їх роздільний або спільний ефект. Визначено основні блоки факторів тиску на адміністративну спроможність у сфері державної служби та управління людськими ресурсами. Обґрунтовано, що ці фактори мають певний статичний ефект протягом обох кризових ситуацій.

Доведено, що Стратегія реформування державного управління спрямована на розширення можливостей підвищення резервності адміністративної системи (ресурсна «подушка» безпеки) та готовності держави до кризових ситуацій. Проаналізовано стратегії національної безпеки України з позиції розвитку людських ресурсів та людського капіталу. Наведено основні напрями сучасних стратегій управління талантами в умовах воєнного стану та впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державній службі на основі взаємодії зі штучним інтелектом. На основі аналітичних даних запропоновано авторські пропозиції щодо розгляду зазначених викликів як певних трендів та надано рекомендації щодо подальших кроків реагування на ці виклики з урахуванням вимог належного врядування, ключових міжнародних тенденцій у сфері розвитку людського капіталу до 2030 року.

Ключові слова: державна служба, кризові ситуації, пандемія COVID-19, воєнний стан, Україна.

O. V. Antonova, O. S. Deputat. Adopting and assessing the vulnerability of the civil service system of Ukraine to crisis situation on the example of the COVID-19 pandemic and martial law

The article is devoted to the main challenges faced by the civil service of Ukraine in the context of crisis situations which are fundamentally different from each other (the COVID-19 pandemic and martial law, active hostilities) and require additional response from the main actors in the formation of personnel policy in the form of updating approaches to human resource management both in the public sector of the economy and in the civil service system.

The article examines the Ukrainian architecture of security solutions in the field of civil service, based on which the sensitivity of the administrative system is assessed from the perspective of human resource management. Vulnerability and risk mitigation in the context of ensuring the productivity and sustainability of the administrative system from the perspective of the civil service institution are studied. The assessment process is based on identifying limitations and establishing relationships between factors of influence in crises, and their separate or joint effect. The main blocks of pressure factors on administrative capacity in the field of civil service and human resource management are identified. It is substantiated that these factors have a certain static effect during both crises.

It is proved that the Strategy for Public Administration Reform is aimed at expanding the possibilities of increasing the redundancy of the administrative system (resource "cushion" of safety) and the State's readiness for crises. The authors analyze the national security strategies of Ukraine from the perspective of human resources and human capital development. The main directions of modern strategies for talent management under martial law and the introduction of an information system for human resource management in the civil service based on interaction with artificial intelligence are presented.

Based on the analytical data, the authors' proposals for considering these challenges as certain trends are offered and recommendations for further steps in responding to these challenges are provided, taking into account the requirements of good governance, key international trends in the field of human capital development until 2030.

Key words: public service, crisis situations, pandemic COVID-19, martial law, Ukraine.

Постановка проблеми. Відновлення функціонування інституту державної служби на фоні комплексної кризи від пандемії COVID-19 до воєнного стану з перебудовою принципів, механізмів, процедур та алгоритмів управлінської взаємодії відповідно до європейської практики належного урядування є надзвичайно важливою задачею для українського уряду, зокрема і Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) як ключового суб'єкта кадрової політики в сфері державного управління.

Державна служба зазнала суттєвого негативного впливу у вигляді значного скорочення людських ресурсів та перерозподілу навантаження, зіштовхнулося з необхідністю забезпечення справедливого підходу до тих державних службовців, хто виїхав, залишився на підконтрольних територіях України в різних форматах, і тих, хто залишився в окупації. НАДС адаптувала свою діяльність до ситуації регулюванням режиму праці, також наданням, скороченням та обґрунтованими підставами для відмови у наданні відпустки, збільшенням тривалості робочого часу на тиждень до 60 годин. Пандемія COVID-19 стала підготовчим етапом до цієї кризової ситуації, про що свідчать Методичні рекомендації щодо організації роботи державних службовців за межами адміністративної будівлі державного органу, видані НАДС у 2020 році.

Унаслідок збройної агресії РФ і впровадження воєнного стану в державній службі України були застосовані особливі заходи щодо вступу, звільнення, переведення, просування по службі, змішані режими організації роботи, що призвело до зменшення можливостей реалізації принципу заслуг. Також значною мірою скоротилися кошти (на 20%), які виділяються на заробітну плату та професійне навчання державних службовців, що не могло не вплинути на ефективність реформи державного управління в цілому [7, с. 82]. Факторами додаткового тиску в цій ситуації постають процеси міграції та супровідні, похідні фактори, які впливають на продуктивність праці державних службовців – питання безпеки умов праці, професійного вигорання, психологічного виснаження.

Застосування різних європейських інструментів вимірювання та оцінювання, проведення функціональних обстежень дозволяє виявити вразливі місця і посилити увагу до них ще на етапі розробки управлінських рішень [4] і зменшити простір для прийняття «невдалих архітектурних рішень» [18]. Ураховуючи реалізацію реформи державного управління в Україні в межах Української архітектури реформ (з 2016 р.) за допомогою контрактної команди підтримки реформ в окремих міністерствах, державних установах, Секретаріаті Кабінету Міністрів України за підтримки Європейського Союзу і Європейським банком реконструкції та розвитку такий підхід є обґрунтованим.

Оцінювання чутливості систем і проектів часто сприймають як управління ризиками (ризик-менеджмент), що передбачає необхідний комплекс заходів щодо зниження ризикованості, пов'язаної з виявленими (встановленими) факторами, та забезпечення певного рівня продуктивності (стійкості) системи за умови незмінності інших факторів [36]. Аналіз вразливості систем часто пов'язується із ступенем її адаптивності до динамічного контексту (середовища), здатністю до встановлення, виявлення факторів ризику і відповідної відповіді (реакції) на зменшення негативних впливів – до відновлення та розвитку. Важливими тут також постають з'ясування обмежень та встановлення взаємозв'язків між факторами впливу, їх роздільний і спільний ефект. Це свідчить про популярність концепції ризик-орієнтованого контролю і методик, які часто пропонуються для оцінювання чутливості та вразливості адміністративних процесів [13; 21; 24; 27; 39]. Виходячи з вищезазначеного, маємо приділити належну увагу тим здобуткам, які напрацьовані у цьому напрямі в сфері державної служби.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед сучасних відомих зарубіжних науковців, які вивчають управлінську невизначеність та шукають шляхи її зменшення, насамперед, слід відзначити британського дослідника М. Пауера (M. Power), який пов'язує процеси глобалізації з появою якісно нових ризиків і наголошує на потребі в «розумному» управлінні ризиками, «не зацикленому на контролі» [8]. Дослідник також вказує на доцільність розвитку здатності спостерігати та гарантувати можливість оскаржувати впливи системи внутрішнього контролю, які, будучи ідеальними організаційними моделями та припущеннями, притаманні стандартам управління ризиками і системам, на які вони спираються в корпоративному світі.

Роботи представників економічної лондонської школи У. Бека (Ul. Beck), Б. Адам (B. Adam), Дж. Ван Лун (J. Van Loon) присвячені критичному огляду сучасної соціальної теорії, в якому увесь сучасний світ розглядається як суспільство ризику (екологічні, медичні, особисті ризики), до якого з середини 1980-х рр. додаються «штучні» глобальні ризики (технологічні, генетичні, кібернетичні), пов'язані з розвитком технологій, і потребують інституціональних гарантій безпеки та створення відповідних безпекових систем [1; 3]. Дослідники М. Кінг (M. King) та Дж. Кей (J. Kay) наголошують, що в умовах змінності більшості факторів досягти стійкості, наприклад, шляхом незмінності законодавчих рамок є майже неможливим, бо законодавство постійно змінюють, адаптують під запити часу і суспільства. Відповідно робити прогнози означає перебувати в межах ілюзії про здатність контролювати поведінку інших і робити її максимально корисною. Прийняття управлінських рішень в умовах «радикальної невизначеності» вимагає широкого спектру навичок, які рідко можна знайти в одній людині. Отже, успішні управлінські рішення за таких умов є більше результатом комунікацій, колективного інтелекту та суджень. Тому замість розрахунків ймовірностей, необхідно прийняти невизначеність, розробити надійні та стійкі стратегії для альтернативних варіантів майбутнього та мати справу з непередбачуваними подіями з логічним наслідком

«суб'єктивно очікуваної корисності» [5]. Іншим ключовим питанням у зв'язку з радикальною невизначеністю є резервний потенціал і готовність до змін, що наочно продемонструвала пандемія COVID-19 по всьому світові.

Питанням управління ризиками та кризами суспільного розвитку присвячено монографію відомих вітчизняних науковців Т. Пахомової, О. Якубовського, Н. Драгомирецької [34]. Слід зазначити цікаві напрацювання Д. Онуфрійчука стосовно ризиків, пов'язаних із наданням публічних послуг та їх ресурсним супроводом з відповідним алгоритмом управління як запровадження ризик-менеджменту в діяльність публічних інститутів [33]. Прояви управлінських ризиків у сфері публічного управління розглядаються В. Ключевським [20]. Механізми управління ризиками під час розробки та прийняття управлінських рішень вивчали В. Сороко, О. Білявська [35]; корупційні ризики досліджували В. Вербановський [10], В. Точилкін [37], Н. Гурська, О. Булгакова [12]; деталізація політичних ризиків представлена роботою І. Антипенко [9].

З погляду методології управління ризиками в державному корпоративному секторі заслуговує на окрему увагу ідея А. Завгородньої стосовно таксономії ризиків та матриці ризиків («імовірність – вплив»; «вразливість – швидкість») в архітектурі безпеки і стійкості в корпоративних безпекових системах [18]. Поняття «кадрові ризики» прийнято розглядати в межах економічної безпеки організації, управління інноваційно-інвестиційними процесами на підприємстві або корпорації і часто саме кадрові ризики «випадають» із фокусу уваги керівників та ризик-менеджерів компаній, зокрема: управління кадровими ризиками для забезпечення стійкої конкурентоспроможності суб'єктів господарювання (Ю. Дуднева [16]); кадрова безпека (І. Мігус., С. Черненко [23]). Також досліджуються інструменти мінімізації кадрових ризиків на публічній службі Н. Волковою [11] та особливості адаптивного управління на публічній службі України в умовах війни Я. Качан [19].

Мета статті полягає в розробці напрямів розвитку державної служби України в умовах кризових ситуацій, таких як пандемія COVID-19 та воєнний стан, на основі аналізу стану адаптивності, стійкості та оцінювання вразливості державної служби України під впливом динамічних об'єктивних факторів.

Виклад основного матеріалу. За останніми даними Євростату, в ЄС налічується майже 4,2 млн втікачів від війни в Україні, з них станом на 30.09.2023 кількість держслужбовців, які виїхали за кордон з 24 лютого 2022 року і продовжують там залишатися, становить 1977 осіб – це 1,2 % від фактичної кількості працюючих державних службовців (з них 330 – категорії Б, 1647 – категорії В) [28]. Відповідно до інформації Міністерства фінансів України станом на 01.01.2024 року у 108 органах державної влади фактично працює 169 тис. осіб. Водночас протягом 2023 року фактична чисельність працівників скоротилася на 6,8 тис. осіб. З початку 2023 року найбільше зменшилась кількість працівників: Державної податкової служби (-2,6 тис. осіб); Держпродспоживслужби (-927 осіб); апаратів місцевих та апеляційних судів (-773); Державного казначейства (-720 осіб); Державного геокадастру (- 92 особи). Водночас збільшилась чисельність працівників Пенсійного фонду (+1,3 тис. осіб), Міністерства юстиції України (+434 особи), Бюро економічної безпеки (+377 осіб) [25], які безпосередньо пов'язані із забезпечувальною функцією держави в умовах кризових ситуацій.

За даними НАДС із загальної кількості посад державної служби за штатним розписом (206 151) вакантних посад залишається 39 102 (з них категорії А – 66, Б – 7 940, В – 31 096), на окупованих територіях залишилося 4089 державних службовців, у відпустці по догляду за дитиною – 10 279, державних службовців у лавах ЗСУ – 4 138 [30]. Тобто на фоні достатньо стабільної діяльності (злагодженості роботи) державної служби приплинності кадрів, що складає приблизно 1,9% [30], загрозливішими виглядає кількість вакантних посад на державній службі, яка сягає 19% і свідчить про наростання «кадрового голоду» саме серед «функціонерів».

Основні блоки факторів тиску (проблем) виявлено НАДС під час проведення опитувань державних службовців у травні 2022 року та вересні 2023 року, серед них слід відзначити такі, як:

1) місцезнаходження державних службовців на території України або закордоном, форми роботи державних службовців (повернення до роботи у штатному режимі 93 % державних службовців, дистанційна робота – 3%, змішаний формат – 3%); надурочна робота у вихідні, у нічний час, простій на територіях, де відбуваються активні бойові дії. Для порівняння під час пандемії COVID-19 у штатному режимі залишилися працювати 37,6 % державних службовців, віддалено 60,3 % [32], що обумовлює вимогу до доцільності збереження принципу *гнучкості в організації робочого місця державного службовця*;

2) зміна навантаження та функціоналу (навантаження збільшилося на 73% у 2023 році для державних службовців, що працюють у штатному режимі, проте у тих, хто працює дистанційно, на збільшення вказала третина опитаних на фоні зміни функціоналу державного органу на 54% та 48% – на зміни посадових обов'язків на основі функціонального аудиту (Розпорядження КМУ від 16.09.2022 №824-р, Методика затверджена наказом НАДС від 14.07.2022 № 57-22) [27], що означає доцільність пошуку *нових факторів мотивації і стабілізуючих «якорів» у сфері розширення перспектив службової кар'єри*;

3) оплата праці – зменшення рівня заробітної плати відбулося серед всіх категорій посад державної служби та рівнів державних органів (у 50% заробітна плата зменшилась за останній рік в усіх регіонах, найбільше зниження заробітної плати зазначили державні службовці міста Києва (62%), критично низький рівень заробітної плати, особливо для державних службовців категорії В, навіть з урахуванням постанови КМУ від 25.04.2023 року

№ 391, якою передбачено підвищення посадових окладів для працівників державних органів на територіях активних та можливих бойових дій. Завдяки запровадженню реформи оплати праці державних службовців, грейдунню посад та функціональному аналізу відбулося регіональне вирівнювання окладів, яке призвело до справедливого підходу в нарахуванні заробітних плат, але не враховує рівні споживчих цін в регіонах, тому, з одного боку, як свідчать дані НАДС, необхідність продовження реформи системи оплати праці державних службовців підтримують 95% державних службовців із стійкою тенденцією зростання підтримки реформи із зниженням рівня державного органу, а з іншого – впливає фактор потреби посилення уваги до кадрового забезпечення саме м. Києва – пошуку **додаткових переваг залучення молоді на державну службу** (наприклад, можливості закордонного стажування, розвиток освітніх і професійних можливостей за кошти роботодавця, тощо);

4) комунікація та взаємодія (стабільність роботи колективів в умовах воєнного стану, що підтверджується і забезпечується ефективною роботою електронного документообігу на рівні 85,6%) – продовження і **посилення уваги до розвитку цифрових компетентностей державних службовців на робочому місці та оновлення комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, підготовки фахівців цього напрямку;**

5) мотивація та ресурси (спостерігається зменшення сил та ресурсів у державних службовців щодо продовження праці в умовах воєнного стану за рік на 10% порівняно з минулим роком, однак підтримка колег має важливе значення), що в цілому свідчить як про **збереження цілісності та єдності колективів державних службовців в кризових умовах;**

6) безпека (у безпеці себе відчуває п'ята частина опитаних, половина державних службовців – частково та третина – відчувають себе у безпеці; відсутність доступу до укриттів на роботі під час сигналу повітряної тривоги зазначила 16% опитаних і це стосується всіх регіонів України. В окремих областях це біля 30% опитаних (Харківська, Донецька, Херсонська), тобто актуалізується питання **забезпечення сховищами державних службовців на робочому місці;**

7) психологічна підтримка та продуктивність діяльності державних службовців (більше половини державних службовців відчували тривогу (72%), втому (67%), внутрішню напругу (55%) та погіршення сну (54%). Ще третина зазначила про страх, часті головні болі, решта – про відчуття емоційної нестабільності, погіршення пам'яті та уваги, депресію, апатію, зниження продуктивності, паніку. Потребу у психологічній допомозі відчували 39% респондентів, окрім безпекової складової виникає доцільність **забезпечення постійного доступу державних службовців до психологічної підтримки та відновлення;**

8) перспективи на державній службі (продовжувати працювати на державній службі в умовах воєнного часу планують 86% державних службовців, а після війни 75%, і цей показник про наміри постійно знижується через високе навантаження, зменшення розміру заробітної плати, часті зміни функціоналу та структури державного органу, понаднормову роботу та відсутність відчуття безпеки, доступу до укриття негативно впливають на психологічний стан, продуктивність, самопочуття державних службовців і розглядаються як спонування до зміни роботи під час та після війни [31, с. 40-43; 32, с. 46-51]. Особливо це стосується посад нижчих категорій державної служби, тому доцільно зробити висновок, що тенденції «кадрового голоду» посад категорії В будуть лише посилюватися в найближчому майбутньому. У певному сенсі регіоналізація та організаційна релокація деяких центральних виконавчих функцій у регіони можуть, з одного боку, сприяти скороченню бюджетних витрат через ліквідацію територіальних підрозділів з перенесенням функцій в регіони, з іншого – сприяти більш справедливому підходу щодо відповідності рівнів окладів регіональним споживчим цінам. Адже на це спрямована Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки та її інструменти, зокрема управління талантами стосовно конкурсу та відбору на державну службу; мотивації та оплати праці державних службовців; спроможності управління персоналом та організаційної культури; професійного розвитку державних службовців та управління результативністю [14].

У таких складних умовах чітко простежується готовність державної служби до продовження змін на основі впровадження Принципів державного управління (SIGMA, 2023), видання яких окрім цінностей та стандартів ЄС у сфері належного державного управління пропонує більш чіткі механізми застосування до сфери регіональних та місцевих рівнів державного управління [6]. Попередні видання Принципів державного управління (2014, 2017, 2019) в межах Програми SIGMA відбувалися з метою оновлення структури відповідно до найновіших стандартів і практик ЄС, ОЕСР, інших міжнародних організацій і кращого реагування на поточні виклики. Однак будучи однією з принципових рекомендацій щодо приєднання України до ЄС, таких викликів як воєнний стан та критична обмеженість ресурсів попередні видання не передбачали, що обумовило появу Принципів державного управління (2023). Це підкреслює усвідомлення викликів, які стоять перед Україною, зокрема: обмеженість часового, людського, професійного / фахового ресурсу, значущість потенціалу цифровізації (досвід, здобутий під час глобальної пандемії COVID-19), посилення оперативності, стійкості державного управління та гнучкості робочих домовленостей), збільшення екологічних проблем (зміни клімату, втрати біорізноманіття, у тому числі через активні військові дії). Тому важливо розуміти викладені 32 принципи, які окреслюють цінності, поведінку, результати, та 270 підпринципів, які є детальними вказівками досягнення і забезпечення належної управлінської

спроможності [6, с. 10]. Принципи сфери «Державна служба та управління людськими ресурсами» передбачають належну увагу урядових структур до системи зайнятості, комплектування кадрами, керівників вищої ланки, мотивації та умов праці, професійного розвитку [6, с. 12].

Стратегія державного управління та її постійне оновлення, як визначено у Принципах (2023), означає логічне слідування змінам в усіх дотичних сферах. Зокрема йдеться про такі документи, як Концепція реалізації державної політики розвитку українських e-інфраструктур до 2023 року та план заходів до неї, Стратегії розвитку у сфері інноваційної діяльності на період до 2030 року, Концепція розвитку електронної охорони здоров'я, проєкт Національної стратегії щодо зменшення гендерного розриву в оплаті праці, Концепція реформування системи управління охороною праці в Україні та затвердження плану заходів щодо її реалізації, Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, Концепція реформування системи оплати праці державних службовців, ініціативи щодо розробки комплексної державної стратегії деокупації Криму, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки та інші.

Стратегії поділяються із відповідним рівнем цілей для їх досягнення: довгострокові (бачення) наддержавного рівня, термін реалізації 15-30 років; середньострокові (система цілей та індикатори оцінки прогресу) загальнодержавного рівня, термін реалізації 10-15 років; короткострокові (секторальні, територіальні плани розвитку) – галузевий, регіональний, локальний рівні, термін реалізації 3-5 років. Розробка стратегій управління людськими ресурсами – це якраз про підвищення резервності (формування ресурсної «подушки» безпеки) та готовності держави до кризових ситуацій.

Вітчизняні стратегії національної безпеки стосовно уваги до управління та розвитку людських ресурсів та людського капіталу характеризуються такими рисами: 1) Стратегія національної безпеки від 2015 року не містить уваги до людського капіталу, в ній викладено суто економічну модель, в якій громадяни сприймаються як виробничий ресурс; 2) у Стратегії національної безпеки від 2020 року вперше з'являється серед національних інтересів позиція щодо розвитку людського капіталу як складової суспільного розвитку.

Такі зміни пов'язані із виникненням викликів незвичного формату (нових факторів тиску, кризових ситуацій), що потребували відповідної відповіді і змусили шукати нові технології та підходи до налагодження адекватних алгоритмів та процедур, до яких немає успішного зарубіжного досвіду, і треба напрацювати власний. Зокрема, щодо подолання «кадрового» голоду за умови дистанціювання, розвитку цифрових навичок та зменшення особистих контактів, електронний документообіг, робота в хмарах та реєстрах, великих базах даних.

Стратегія реформування державного управління на 2022 – 2025 роки визначає завдання щодо впровадження інструментів управління талантами, покращення системи мотивації та оплати праці, розвитку професійної компетентності та інші заходи, зокрема: запровадження методики проведення функціонального аудиту в умовах воєнного стану; продовження впровадження реформи системи оплати праці державних службовців; поширення та інформування державних службовців щодо механізмів компенсації понаднормової роботи, праці у вихідні дні та нічний час і так далі. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2022 року №824-р погоджено пропозицію НАДС щодо проведення функціонального аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах. Відповідну Методику затверджено наказом НАДС від 14 липня 2022 року № 57-22. Завданнями проведення функціонального аудиту є такі: 1) обґрунтоване визначення критичних та актуальних функцій; 2) виключення або перегляд неактуальних та застарілих функцій; 3) усунення дублювання функцій; 4) підготовка переліку функцій, які необхідно автоматизувати; 5) визначення форм роботи працівників в умовах воєнного стану [27].

У 2023 році у сфері людського капіталу було визначено десять ключових трендів, зокрема: 1) управління в умовах рецесії та дефіциту талантів, 2) змішані формати управління, 3) побудова організацій на основі навичок, а не освіти (розробка моделей навичок), 4) зростання важливості HR-аналітики (аналіз плинності персоналу та її причини, вимірювання продуктивності праці, прогнозування звільнень, вимірювання потенційного прибутку на людину), 5) зворотний зв'язок від співробітників, 6) гуманізація робочого досвіду, яка передбачає врахування цінності кожної людини, 7) різноманітність та інклюзивність (нівелює дискримінацію, сприяє гендерній рівності, у тому числі в оплаті праці), 8) забезпечення психологічного здоров'я на робочому місці (з метою уникнення проблеми професійного вигорання та сприяє продуктивній діяльності в умовах кризи), 9) формування цілей та цінностей на основі впровадження корпоративної соціальної відповідальності та здійснення внеску в добробут суспільства, 10) необхідність підвищення компетенцій HR щодо прискорення результатів бізнесу; розвитку людських можливостей; мобілізації інформації; сприяння співпраці; подолання складнощів [22].

Також, публічна служба потребує застосування алгоритмів штучного інтелекту задля оптимізації управлінських процесів та забезпечення нової якості послуг для громадян [26]. В Україні державні службовці молодше 35 років складають 21%, що не сприяє інституційній стійкості державної служби. В Oxford AI Readiness Index 2023 Україна посіла 60-те місце зі 193 країн світу за готовністю використовувати ШІ у публічному секторі [29]. Як зазначає The Guardian, Закон про штучний інтелект, ухвалений Європейським парламентом, визначає штучний інтелект як «машинну систему, призначену для роботи з різними рівнями автономності», яка може демонструвати

«адаптивність після впровадження», тобто має здатність до навчання [17]. Це визначення охоплює широкий спектр систем, від ChatGPT до чатботів та технологій сортування заявок на відкриті вакансії.

Зазначені підходи відображають і відбуваються в межах ключових трендів у сфері людського капіталу 2023 року [38], зокрема вони спонукають державну службу вносити кардинальні зміни в Стратегії управління людськими ресурсами (HR-стратегії – далі) до 2030 року, орієнтуватись на використання різноманітних прийомів щодо пошуку та підбору майбутнього персоналу для залучення цінних співробітників; створювати систему мотивації за результатами оцінювання продуктивності діяльності; забезпечувати кар'єрне зростання лише особливо цінних співробітників; використовувати інноваційні, аналітичні HR інструменти для прогнозування майбутніх потреб у талантах, оцінки робочого процесу і продуктивності праці; використовувати сенсори й аналіз даних для безперервної оцінки та оптимізації трудової діяльності [32].

Власне і пандемія Covid-19, і збройна російська агресія мали своїм наслідком призупинення заходів реалізації Стратегії державного управління, відходу від Принципів державного управління і появу нових вразливих наслідків для стійкості та загроз адаптивності системи державної служби в Україні [7].

Висновки та напрями подальших наукових розвідок. Для ефективного функціонування державної служби в Україні важливо враховувати вищезазначені проблеми та впроваджувати сучасні стратегії управління талантами та покращення управління людськими ресурсами в умовах критичної їх нестачі. Серед спільних рис антикризової діяльності інституту державної служби під час пандемії Covid-19 та військового стану слід відзначити такі, як: захист інформації; збереження інформації; захист персональних даних; кадровий голод; форс-мажорний характер викликів.

Відмінними рисами вищевказаних кризових ситуацій слід вважати наступні: підвищені ризики та вразливість в сфері персональних даних, пов'язаних з програмним забезпеченням від російських розробників; зменшення людського фахового ресурсу управління продуктивністю та управління талантами – якість людського капіталу, розвиток ініціатив з боку управління людськими ресурсами та запровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRIS); надання переваги спеціалізованим службам з чітко визначеною правоохоронною функцією і відмова від рутинних та складних аналітичних функцій шляхом активізації застосування алгоритмів ШІ.

Хорошими перспективами антикризової діяльності в сфері державної служби, на нашу думку, будуть такі, як стратегії управління людськими ресурсами, гнучкість щодо місцезнаходження та формату, режиму робочого часу (гнучкість графіків роботи); успіх адаптації і поширення успішного локального досвіду, запобігання професійному вигорянню шляхом неформального спілкування та психологічного розвантаження, переключення уваги – поєднання принципу гнучкості як «чутливості» до потреб та «жорстких» організаційних структур управління. Вищезазначене уможливило б слідування таким основним трендам, як: зворотній зв'язок – опитування внутрішнього споживача (державних службовців щодо успішної практики), уникнення ігнорування ініціатив від практиків (функціонерів); зменшення невизначеності професійного майбутнього та професійного розвитку, у тому числі перспектив оплати праці (положення щодо воєнного стану тимчасово змінили матеріальну сферу застосування законодавства про державну службу), збереження можливості використання зовнішньої експертної допомоги у довгостроковій перспективі; якісне технічне забезпечення цифровізації (умови праці, програми забезпечення, професіоналізація та залучення фахівців, формування мереж та спільнот взаємодопомоги, підвищення якості управлінських процесів); рівномірність розподілу функцій, психологічна підтримка за умови дискомфорту від втрати або /та зниження продуктивності, суспільної корисності в очах суспільства (відновлення довіри); підтримка стану здоров'я за умов посилення навантаження (ризики фізичного і морального виснаження, психологічної втоми, ризики для здоров'я) та гарантії для відкладених можливості його відновлення (часові, організаційні, невизначеність періодів); сприяння формуванню життєвої і професійної перспективи.

У сфері кадрового забезпечення можна говорити про цілі напрями, такі як: відбір з резерву відновлення за запитом; чат-бот з обробки звернень та запитів щодо вакансій; сортування заявок на відкриті вакансії і так далі.

Вищезазначені проблеми обумовлюють визначення нових підходів і процедур, оновлення наявних підходів відповідно до тих важких кризових умов, в яких працює сьогодні державна служба України, аби зберегти її можливість, стійкість, продуктивність і функціональність.

Список використаних джерел:

1. Adam, Barbara & Beck, Ulrich & Van Loon, Joost *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. London: Sage. 2000.
2. BDO Україна: Боренков А. Штучний інтелект у сфері професійних послуг: революція змін (18.03.2024) URL: <https://www.bdo.ua/uk-ua/insights-2/information-materials/2024/artificial-intelligence-in-professional-services-a-revolution-of-change>
3. Beck, Ulrich.. *World at Risk*. Cambridge: Polity Press. 2009.
4. Khadzhyradieva, S., & Shevtsova, J. Ефективність реалізації європейських програм підтримки реформування публічного управління в Україні. *Public Administration and Regional Development*, 2021 (13), 797-816.

5. Mervyn, King & Kay, John. *Radical Uncertainty: Decision-making for an unknowable future*. The Bridge Street Press. 2020.
6. OECD, *The Principles of Public Administration*, OECD, 2023. Paris, URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>
7. OECD, SIGMA: Моніторингові звіти. Програми SIGMA. Державне управління в Україні: 2024. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/b0dd70ef-uk> <https://doi.org/10.1787/b0dd70ef-uk>
8. Power, Michael (2004) *The Risk Management of Everything* *The Journal of Risk Finance* 5(3): 58-65. DOI:10.1108/eb023001 URL: https://www.researchgate.net/publication/242344966_The_Risk_Management_of_Everything/link/00b7d530f73d65424400000/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19
9. Антипенко І. В. Розвиток координаційного механізму взаємодії держави і громадянського суспільства при здійсненні державного управління політичними ризиками в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*, 2021 (6), 65-72.
10. Вербановський В. Механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби: міжнародний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*, 2021, 3(84), 194-198.
11. Волкова Н. Управлінські інструменти мінімізації кадрових ризиків на публічній службі. *Наукові перспективи (Наукові перспективи)*, 2022, 8 (26).
12. Гурська Н. А., Булгакова О. В. Управління корупційними ризиками в публічному управлінні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез*, 2020, 116.
13. Державна прикордонна служба України. Розвиток системи аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/rozvitok-sistemi-analizu-rizikiv-derzhprikorodonsluzhbi/>
14. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
15. Деякі питання скорочення чисельності працівників органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2023 р. № 1410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2023-%D0%BF#Text>
16. Дуднева Ю.Е. Сутність та класифікація кадрових ризиків організацій. *Економіка і суспільство*. Випуск # 8 / 2017 . С. 245-249. URL https://economyandsociety.in.ua/journals/8_ukr/43.pdf
17. Європарламент ухвалив найперший у світі всеохопний закон з регулювання штучного інтелекту. *Голос Америки* (14.03.2024). URL: <https://www.holosameryky.com/a/evroparlament-ukhvalyv-zakon-pro-shtuchnyi-intelekt/7527595.html>
18. Загородня А. С. Формування механізму управління економічною безпекою підприємств. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 073 «Менеджмент». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2023. 237 с. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u145/dis_zagorodnya.pdf
19. Качан Я. Адаптивне управління в Україні в умовах війни: проблеми публічної служби. *Наукові інновації та передові технології*, 2024, 2 (30).
20. Ключевський В.І. Прояви управлінських ризиків у сфері публічного управління в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Випуск 14. 2019. С. 54-58. DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-10>
21. Кравченко Ю., Ружанський О. Внутрішній аудит системи державної служби України з надзвичайних ситуацій як елемент публічного менеджменту. *Науковий вісник: Державне управління*, 2022, 1(11), 260–275. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-1\(11\)-260-275](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-1(11)-260-275)
22. Майбутнє ринку праці. Протиборство тенденцій, які будуть формувати робоче середовище в 2030 році. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/workforce-of-the-future-ukr.pdf>
23. Мігус І.П., Черненко С.А. Сучасні методики оцінки стану кадрової безпеки суб'єктів господарської діяльності. *Ефективна економіка*. 2013. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1923>.
24. Міністерство фінансів України : Методичний посібник щодо аспектів управління ризиками, як складової системи внутрішнього контролю у розпорядника бюджетних коштів (2022). Київ. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/дод_%203%20Методичний%20посібник%20щодо%20аспектів%20управління%20ризиками.pdf
25. Міністерство фінансів України : Протягом 2023 року фактична чисельність працівників держорганів скоротилася на 6,8 тис. осіб – «дашборд» (08.02.2024). URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/minfin_protiagom_2023_roku_faktichna_chiselnist_pratsivnikiv_derzhorganiv_skorotilasias_na_68_tis_osib_dashbord-4421
26. Міністерство цифрової трансформації України : Індекс цифрової трансформації регіонів України : Підсумки 2022 р. 99 стор. URL: https://oda.zht.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/Indeks_tsyfrovoyi_transformatsiyi_regioniv_Ukrayiny.pdf
27. НАДС: Функціональний аудит в органах виконавчої влади. URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/funktsionalnyi-audit> (11.02.2024)

28. НАДС та Німецький фонд Маршалла США розпочали співпрацю над відбудовою людського капіталу України. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-ta-nimetskyi-fond-marshalla-ssha-rozpochaly-spivpratsiu-nad-vidbudovoju-liudskoho-kapitalu-ukrainy> (20.11.2023)

29. НАДС: Публічна служба потребує застосування алгоритмів ШІ для оптимізації управлінських процесів та забезпечення нової якості послуг для громадян. URL: <https://nads.gov.ua/news/holova-nads-publiczna-sluzhba-potrebuie-zastosuvannia-alhorytmiv-shi-dlia-optymizatsii-upravlinskykh-protsesiv-ta-zabezpechennia-novoi-iakosti-posluh-dlia-hromadian> (22.03.2024)

30. НАДС: Статистичні дані про кількісний склад державних службовців (станом на 31.12.2024). URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/infografika4kv23-1.pdf>

31. Національне агентство України з питань державної служби (2022). Результати опитування «Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану». URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/rezultati-opituvannya-organizaciya-roboti-derzhavnih-sluzhbovciv-ta-oplata-praci-v-umovah-voennogo-stanu>

32. Національне агентство України з питань державної служби (2023). Результати опитування «Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану». URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/oplata%20praci/opituvannyavs202311102023-druk-1.pdf>

33. Онофрійчук Д. Запровадження ризик-менеджменту у функціональну діяльність публічних інститутів. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2020. Вип. 25. С. 94-101. DOI: <https://doi.org/10.35774/rarpsu2020.25.094>

34. Пахомова Т.І., Якубовський О.П., Драгомирецька Н.М. Управління ризиками та кризами суспільного розвитку : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. 188 с.

35. Сороко В. М., Білявська О. Б. Аналіз механізму управління ризиками при розробці і реалізації державно-управлінських рішень. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2009. № 4. С. 167–180.

36. Теоретико-методологічні засади інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні : монографія; за заг. ред.. В.Г.Федоренко. Київ: ДКС «Центр», 2018. 44 с.

37. Точилкін В. І. Корупційні ризики у системі публічного управління в Україні: автореф. дипломної роботи на здобуття освітнього ступеня «магістр» : спец. 074 «Публічне управління та адміністрування» ; ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв, 2019. 14 с. URL : <http://localhost:8080/jspui/handle/123456789/421>

38. Тренди у сфері людського капіталу 2023: нові правила для світу без меж. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/human-capital/2023-human-capital-trends-presentation.pdf>

39. Федорчак В.В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2018. 429 с.

40. Шишацький А. В., Протас Н. М., Шкнай О. В., Шапошнікова О. П., & Ляшенко Г. Т. Штучний інтелект та публічне управління : стратегії та ризики в умовах цифрової глобалізації. *The 2nd International scientific and practical conference "Young scientists and methods of improving modern theories"*(September 26-29, 2023) Milan, Italy. International Science Group. 2023. 196 p. (p. 86).

References:

1. Adam, Barbara & Beck, Ulrich & Van Loon, Joost (2000) *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. London: Sage.

2. Borenkov A. (2024). BDO Ukraina.: Shtuchnyi intelekt u sferi profesiinykh posluh: revoliutsiia zmin [Artificial intelligence in professional services: a revolution of change] URL: <https://www.bdo.ua/uk-ua/insights-2/information-materials/2024/artificial-intelligence-in-professional-services-a-revolution-of-change>

3. Beck, Ulrich. (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.

4. Khadzhyradieva, S., & Shevtsova, J. (2021). Efektivnist realizatsii yevropeyskykh prohram pidtrymky reformuvannya publichnoho upravlinnia v Ukraini [Effectiveness of the implementation of European programs to support public administration reform in Ukraine]. *Public Administration and Regional Development*, (13), 797-816.

5. Mervyn, King & Kay, John (2020). *Radical Uncertainty: Decision-making for an unknowable future*. The Bridge Street Press.

6. OECD (2023), *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>

7. OESD (2024), SIGMA: Monitorynhovi zvity. Prohramy SIGMA. Derzhavne upravlinnia v Ukraini [Monitoring reports. SIGMA programs. Public administration in Ukraine.]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/b0dd70ef-ukhttps://doi.org/10.1787/b0dd70ef-uk>

8. Power, Michael (2004) The Risk Management of Everything The Journal of Risk Finance 5(3): 58-65. DOI:10.1108/eb023001 URL: https://www.researchgate.net/publication/242344966_The_Risk_Management_of_Everything/link/00b7d530f73d654244000000/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmtpY2F0aW9uIiwicGFZSI6InB1YmtpY2F0aW9uIn19

9. Antypenko, I. V. (2021). Rozvytok koordynatsiinoho mekhanizmu vzaiemodii derzhavy i hromadianskoho suspilstva pry zdiisnenni derzhavnoho upravlinnia politychnymy ryzykamy v Ukraini [Development of a coordination mechanism for interaction between the state and civil society in the implementation of public administration of political risks in Ukraine]. Investytsii: praktyka ta dosvid, (6), 65-72.

10. Verbanovskiy, V. (2021). Mekhanizmy protydiv koruptsiinym ryzykam v systemi publichnoi sluzhby: mizhnarodnyi dosvid [Mechanisms for Counteracting Corruption Risks in the Public Service System: International Experience]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, 3(84), 194-198.

11. Volkova N. (2022) Upravlinski instrumenty minimizatsii kadrovkykh ryzykiv na publichni sluzhbi [Management tools for minimizing personnel risks in the public service]. Naukovi perspektivy (Naukovi perspektivi), 8 (26).

12. Hurska, N. A., Bulhakova O. V. (2020). Upravlinnia koruptsiinymy ryzykamy v publichnomu upravlinni [Corruption risk management in public administration]. Pravovi zasady orhanizatsii ta zdiisnennia publichnoi vlady: zbirnyk tez, 116.

13. Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrainy (2017). Rozvytok systemy analizu ryzykiv u Derzhavni prykordonnii sluzhbi Ukrainy [State Border Guard Service of Ukraine. Development of the Risk Analysis System in the State Border Guard Service of Ukraine]. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/rozvitok-sistemi-analizu-rizikiv-derzhprykordonsluzhbi/>

14. Kabinet Ministriv Ukrainy (2021) Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: rozporiadzhennia [Some issues of public administration reform in Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

15. Kabinet Ministriv Ukrainy (2023) Deiaki pytannia skorochennia chyselnosti pratsivnykiv orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova [Some issues of reducing the number of employees of executive authorities]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2023-%D0%BF#Text>

16. Dudnieva Yu.E. (2017) Sutnist ta klasyfikatsiia kadrovkykh ryzykiv orhanizatsii [The essence and classification of HR risks of organizations.]. Ekonomika i suspilstvo. Vyp. # 8. S. 245-249. URL https://economyandsociety.in.ua/journals/8_ukr/43.pdf

17. Holos Ameryky (2024) Yevroparlament ukhvalyv naipershy u sviti vseokhopnyi zakon z rehuliuвання shtuchnoho intelektu [The European Parliament has adopted the world's first comprehensive law on artificial intelligence regulation]. URL: <https://www.holosameryky.com/a/evroparlament-ukhvalyv-zakon-pro-shtuchnyi-intelekt/7527595.html>

18. Zahorodnia A. S. (2023). Formuvannia mekhanizmu upravlinnia ekonomichnoiu bezpekoiu pidpriemstv [Formation of a mechanism for managing the economic security of enterprises]. Dysertatsiia na zdobuttia stupenia doktora filosofii za spetsialnistiu 073 «Menedzhment». Natsionalnyi universytet bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy. Kyiv, 237 s. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u145/dis_zagorodnya.pdf

19. Kachan Ya. (2024). Adaptivne upravlinnia v Ukraini v umovakh viiny: problemy publichnoi sluzhby [Adaptive management in Ukraine during the war: problems of public service.]. Naukovi innovatsii ta peredovi tekhnologii, 2 (30).

20. Kliutsevskiy V.I. (2019) Proiavy upravlinskykh ryzykiv u sferi publichnoho upravlinnia v Ukraini [Manifestations of management risks in public administration in Ukraine]. Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini. Vypusk 14. 2019. S. 54-58. DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-10>

21. Kravchenko Yu., Ruzhanskyi O. (2022). Vnutrishnii audyt systemy derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii yak element publichnoho menedzhmentu [Internal Audit of the State Emergency Service of Ukraine as an Element of Public Management]. Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia, 1(11), 260–275. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-1\(11\)-260-275](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-1(11)-260-275)

22. Maÿbutnie rynku pratsi. Protyborstvo tendentsiÿ, yaki budut formuvaty roboche seredovyshe v 2030 rotsi [The future of the labor market. The confrontation of trends that will shape the work environment in 2030]. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/workforce-of-the-future-ukr.pdf>

23. Mihus I.P., Chernenko S.A. (2013). Suchasni metodyky otsinky stanu kadrovoi bezpeky subiektiv hospodarskoi diialnosti [Modern methods for assessing the state of personnel security of business entities]. Efektyvna ekonomika. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1923>.

24. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2022). Metodychni posibnyk shchodo aspektiv upravlinnia ryzykamy, yak skladovoi systemy vnutrishnoho kontroliu u rozporiadnyka biudzhetykh koshtiv [Ministry of Finance of Ukraine : Guidelines on the aspects of risk management as a component of the internal control system of the budgetary funds administrator]. Kyiv. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/дод_20320Методичний_посібник_щодо_аспектів_управління_ризиками.pdf

25. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2023). Protiahom 2023 roku faktychna chyselnist pratsivnykiv derzhorhaniv skorotylasia na 6,8 tys. osib – «dashbord» [Ministry of Finance of Ukraine: During 2023, the actual number of employees

of state bodies decreased by 6.8 thousand people – "dashboard"]. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/minfin_protiagom_2023_roku_faktichna_chiselnist_pratsivnikov_derzhorganiv_skorotilasna_na_68_tis_osib_dashbord-4421

26. Ministerstvo tsyfrovoyi transformatsii Ukrainy (2022). Indeks tsyfrovoyi transformatsii rehioniv Ukrainy: Pidsumky 2022 r. [Ministry of Digital Transformation of Ukraine: Digital Transformation Index of Ukrainian Regions: Results of 2022]. 99 p. URL: https://oda.zht.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/Indeks_tsyfrovoyi_transformatsiyi_rehioniv_Ukrayiny.pdf

27. NADS (2024) Funktsionalnyi audyt v orhanakh vykonavchoi vlady [Functional audit in the executive authorities]. URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/funktsionalnyi-audyty>

28. NADS (2023) NADS and German Marshall Fund of the United States launch cooperation to rebuild Ukraine's human capital. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-ta-nimetskyi-fond-marshalla-ssha-rozpochaly-spivpratsiu-nad-vidbudovoiu-liudskoho-kapitalu-ukrainy>

29. NADS (2024). Publichna sluzhba potrebuie zastosuvannia alhorytmiv ShI dlia optymizatsii upravlinskykh protsesiv ta zabezpechennia novoi yakosti posluh dlia hromadian [Public service requires the use of AI algorithms to optimize management processes and ensure a new quality of services for citizens]. URL: <https://nads.gov.ua/news/holova-nads-publichna-sluzhba-potrebuie-zastosuvannia-alhorytmiv-shi-dlia-optimizatsii-upravlinskykh-protsesiv-ta-zabezpechennia-novoi-iakosti-posluh-dlia-hromadian>

30. NADS (2024). Statystychni dani pro kilkysnyi sklad derzhavnykh sluzhbovtziv (stanom na 31.12.2023) [Statistical data on the number of civil servants (December 31, 2023)]. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/infografika4kv23-1.pdf>

31. National Agency of Ukraine on Civil Service (2022) Rezultaty opytuvannia «Orhanizatsiia roboty derzhavnykh sluzhbovtziv ta oplata pratsi v umovakh voiennoho stanu». Results of the survey "Organization of civil servants' work and remuneration under martial law". URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/rezultati-opytuvannya-organizaciya-roboti-derzhavnih-sluzhbovciv-ta-oplata-praci-v-umovah-voiennoho-stanu>

32. National Agency of Ukraine on Civil Service (2023) Rezultaty opytuvannia «Orhanizatsiia roboty derzhavnykh sluzhbovtziv ta oplata pratsi v umovakh voiennoho stanu» [Results of the survey "Organization of civil servants' work and remuneration under martial law"]. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/oplata%20pratsi/opituvannyavs202311102023-druk-1.pdf>

33. Onofriichuk D. (2020). Zaprovadzhennia ryzyk-menedzhmentu u funktsionalnu diialnist publichnykh instytutiv [Introducing risk management into the functional activities of public institutions]. Rehionalni aspekty rozvytku produktivnykh syl Ukrainy. Vyp. 25. S. 94-101. DOI: <https://doi.org/10.35774/rarrpsu2020.25.094>

34. Pakhomova T.I., Yakubovskiy O.P., Drahomyretska N.M. (2005) Upravlinnia ryzykamy ta kryzamy suspilnoho rozvytku [Managing risks and crises of social development] : monohrafiia. ORIDU NADU. Odesa. 188 p.

35. Soroko V. M., Biliavska O. B. (2009) Analiz mekhanizmu upravlinnia ryzykamy pry rozrobttsi i realizatsii derzhavno-upravlinskykh rishen [Analysis of the risk management mechanism in the development and implementation of public administration decisions]. Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia «Upravlinnia». № 4. S. 167–180.

36. In general ed. V.H. Fedorenko (2018). Teoretyko-metodolohichni zasady innovatsiino-investytsiinoi diialnosti v Ukraini [Theoretical and Methodological Foundations of Innovation and Investment Activity in Ukraine]: monohrafiia; za zah. red. DKS «Tsentr», Kyiv. 444 s.

37. Tochylnin, V. I. (2019). Koruptsiini ryzyky u systemi publichnoho upravlinnia v Ukraini [Corruption risks in the public administration system in Ukraine]: avtoref. dyplomnoi roboty na zdobuttia osvithnoho stupenia «mahistr» : spets. 074 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» ; ChNU im. Petra Mohyly. Mykolaiv, 2019. 14 s. URL : <http://localhost:8080/jspui/handle/123456789/421>

38. Trendy u sferi liudskoho kapitalu 2023: novi pravyla dlia svitu bez mezh [Human capital trends 2023: new rules for a world without borders]. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/human-capital/2023-human-capital-trends-presentation.pdf>

39. Fedorchak V.V. (2018). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia ryzykamy vynykennia nadzvychainykh sytuatsii v Ukraini [Mechanisms of State Disaster Risk Management in Ukraine]. Dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora nauk z derzhavnoho upravlinnia za spetsialnistiu 25.00.02 – mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia. Natsionalnyi universytet tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Kharkiv,. 429 s.

40. Shyshatskyi, A. V., Protas, N. M., Shkna, O. V., Shaposhnikova, O. P., & Liashenko, H. T. (2023). Shtuchnyi intelekt ta publichne upravlinnia : stratehii ta ryzyky v umovakh tsyfrovoyi hlobalizatsii [Artificial intelligence and public administration: strategies and risks in the context of digital globalization]. The 2nd International scientific and practical conference “Young scientists and methods of improving modern theories” (September 26-29, 2023) Milan, Italy. International Science Group. 196 p. (p. 86).

М. О. Ющук, аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції Навчального-наукового інституту публічної служби Державного університету «Одеська політехніка»

СУЧАСНИЙ СТАН ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Стаття присвячена аналізу та дослідженню сучасного стану публічного управління інвестиційною діяльністю в Україні. В процесі даного дослідження використані наступні методи наукового пізнання, такі як: формально-юридичний метод, метод порівняння та метод системного аналізу.

В статті розглянуто сучасний стан публічного управління інвестиційними процесами в Україні, форми, методи державного регулювання інвестиційними процесами в Україні.

Визначено основну мету публічного управління інвестиційними процесами в державі як розвиток економічної системи, створення сприятливих умов залучення інвестицій, необхідні модернізації та інноваційного оновлення економіки.

Розглянуто функції публічного управління інвестиціями та визначено, що ключовою функцією державного регулювання інвестиційних процесами є функція вибору стратегічних інвестиційних пріоритетів. Запропоновано виокремлення допоміжних функцій держави в процесі регулювання інвестиційних процесів:

– настановної, яка полягає у визначенні стратегічних цілей та пріоритетів, у постановці завдань інвестиційної політики на майбутній період, адже формування структури цілей та пріоритетів передбачає аналіз результатів, виявлення найбільш гострих соціально-економічних та політичних проблем, визначення найбільш активних заходів держави щодо їх рішення;

– мобілізуючої, яка спрямована на пошук джерел інвестиційних ресурсів, визначення шляхів їх залучення для вирішення поставлених завдань;

– стимулюючої, яка націлена на безумовне та прискорене вирішення ключових пріоритетних завдань інвестиційної політики;

– контрольної функція, яка передбачає контроль із боку держави за дотриманням суб'єктами господарювання встановлених державою економічних та правових норм у процесі їх господарської діяльності.

Визначено актуальні проблеми публічного управління інвестиційними процесами в державі. Акцентовано увагу на важливості вдосконалення існуючих механізмів публічного управління та запропоновано подальші шляхи їх вдосконалення.

Ключові слова: інвестиції, інвестування, інвестиційний клімат, інвестиційна діяльність, публічне управління.

M. O. Yushchuk. Current status and current problems of public administration of investment activities in Ukraine

The article is devoted to the analysis and research of the current state of public management of investment activities in Ukraine. In the process of this study, the following methods of scientific knowledge were used, such as: the formal-legal method, the method of comparison, and the method of system analysis. The article examines the current state of public management of investment processes in Ukraine, forms, methods of state regulation of investment processes in Ukraine.

The main goal of public management of investment processes in the state is defined as the development of the economic system, the creation of favorable conditions for investment attraction, the necessary modernization and innovative renewal of the economy. The functions of public investment management were considered and it was determined that the key function of state regulation of investment processes is the function of choosing strategic investment priorities. It is proposed to distinguish the auxiliary functions of the state in the process of regulating investment processes:

– guideline, which consists in defining strategic goals and priorities, in setting investment policy objectives for the future period, because the formation of the structure of goals and priorities involves the analysis of results, the identification of the most acute socio-economic and political problems, and the determination of the most active measures of the state to solve them;

– mobilizing, which is aimed at finding sources of investment resources, determining ways to attract them to solve the tasks;

– stimulating, which is aimed at the unconditional and accelerated solution of the key priority tasks of the investment policy;

– the control function, which provides control by the state over the observance by economic entities of economic and legal norms established by the state in the process of their economic activity.

Actual problems of public management of investment processes in the state are analyzed. Emphasis is placed on the importance of improving the existing mechanisms of public administration and further ways of their improvement are suggested.

Key words: investment, investment, investment climate, investment activity, public administration.

Постановка проблеми. Інвестиційна політика є складовою економічною політики будь-якої цивілізованої та розвиненої країни. Зокрема, державна інвестиційна політика спрямована на створення сприятливих умов для інвесторів та має сприяти економічному зростанню країни та підвищенню добробуту громадян.

В сучасних реаліях, питання дослідження публічного управління інвестиційними процесами мають посідати ключове місце в процесі післявоєнного розвитку та відновлення України, адже масштабний приток інвестицій є вкрай необхідним для підтримки та відновлення пріоритетних галузей національної економіки. Від ефективної реалізації державної інвестиційної політики, на пряму залежить рівень конкурентоздатності, стан інвестиційного клімату та інвестиційної привабливості країни, в зв'язку з чим необхідно вдосконалення існуючих механізмів в сфері державного управління інвестиціями, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх дослідження та публікацій. Питаннями дослідження особливостей державного управління інвестиційними процесами приділяли увагу українські вчені Біловодська О.А., Воронкова Т.С., Грищенко І.М., Ілляшенко С.М., Кузьмін О.С., Федоренко В.Г., та інші [5].

Метою даного дослідження є проведення аналізу сучасного стану державної інвестиційної політики держави та визначення актуальних проблем в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Інвестиційну політику держави слід розглядати як комплекс цілеспрямованих заходів, що проводяться державою, щодо створення сприятливих умов для всіх суб'єктів господарювання з метою підвищення інвестиційної активності, підйому економіки, підвищення ефективності виробництва та вирішення соціальних проблем.

Головним завданням державної інвестиційної політики є формування сприятливого середовища, що сприяє залученню та підвищенню ефективності використання інвестиційних ресурсів у розвитку економіки та соціального середовища.

Програма розвитку інвестиційної й інноваційної діяльності в Україні, затверджена Кабінетом Міністрів України, визначає принципи державної політики у сфері інвестиційної й інноваційної діяльності, а саме:

- концентрація та спрямування інвестицій на забезпечення розвитку базових галузей економіки;
- підвищення продуктивності та технологічного оновлення виробництва;
- ресурсна збалансованість бізнес-планів інвестиційних та інноваційних проектів;
- надання державної підтримки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів;
- прозорість та ефективність механізму надання державної підтримки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів;
- безпечність для навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей інвестиційних та інноваційних проектів [1]

Відповідно до чинного законодавства державне регулювання інвестиційної діяльності, що здійснюється у формі капітальних вкладень, здійснюється органами державної влади України, оскільки вона створює умови для активізації інвестиційної діяльності на всіх рівнях.

Також в Україні діє консультативно-дорадчий орган в сфері державного управління інвестиційними процесами:

1) Національна інвестиційна рада при Президентові України дорадчий орган при Президентові України. Раніше це були Ради іноземних інвесторів. Склад даної ради затверджений Указом Президента України № 317/2017 «Питання Національної інвестиційної ради». [2]

В цілому інвестиційна діяльність в Україні з боку держави регулюється прямим впливом на структури державного сектора та непрямим впливом на структури недержавного сектора економіки

В даний час на діяльність держави в регулюванні інвестиційних процесів впливають стан і рівень розвитку ринкової економіки, ступінь її орієнтації на вирішення соціальних цілей і завдань.

Держава виступає як суб'єкт господарювання, генерує інвестиційні ресурси і в цій якості стає безпосереднім учасником інвестиційного процесу.

На нашу думку, на даний час, державна політика в сфері інвестиційних процесів виражається в прямому управлінні державними інвестиціями, а саме охоплює:

- систему податків з диференціюванням податкових ставок та податкових пільг;
- фінансову допомогу у вигляді дотацій, субсидій, бюджетних позичок, пільгових кредитів,
- фінансову та кредитну політику, ціноутворення, випуск в обіг цінних паперів;
- амортизаційну політику.

Держава формує інвестиційну політику, оскільки лише вона володіє політичною владою і має здатність реалізувати свою волю через правові акти, що регулюють інвестиційні процеси у пріоритетному фінансуванні.

Основною метою державного регулювання інвестиційних процесів є розвиток економічної системи, створення сприятливих умов залучення інвестицій, необхідні модернізації та інноваційного оновлення економіки.

Вважаємо, що ключовою функцією державного регулювання інвестиційних процесами є функція вибору стратегічних інвестиційних пріоритетів.

Пропонуємо також виокремити допоміжні функції держави в процесі регулювання інвестиційних процесів:

- настановна, яка полягає у визначенні стратегічних цілей та пріоритетів, у постановці завдань інвестиційної політики на майбутній період, адже формування структури цілей та пріоритетів передбачає аналіз результатів,

виявлення найбільш гострих соціально-економічних та політичних проблем, визначення найбільш активних заходів держави щодо їх рішення;

- мобілізуюча функція, яка спрямована на пошук джерел інвестиційних ресурсів, визначення шляхів їх залучення для вирішення поставлених завдань;
- стимулююча функція націлена на безумовне та прискорене вирішення ключових пріоритетних завдань інвестиційної політики;
- контрольна функція, яка передбачає контроль із боку держави за дотриманням суб'єктами господарювання встановлених державою економічних та правових норм у процесі їх господарської діяльності.

Зрозуміло, що держава, в процесі регулювання інвестиційної діяльності, виконує кілька функцій одночасно.

Державне регулювання інвестиційних процесів включає різні форми та методи створення сприятливих умов для зростання інвестиційної активності відповідних суб'єктів, а також прямої участі держави в інвестиційній діяльності.

Держава використовує як економічні (непрямі), і адміністративні (прямі) методи на інвестиційні процеси шляхом видання та коригування відповідних законодавчих актів та постанов, а також шляхом здійснення інвестиційної політики.

Зазвичай держава поєднує адміністративні та економічні методи для досягнення цілей у галузі інвестиційних процесів. На наш погляд, активізація інвестиційної діяльності напряму залежить від проведення фінансової, кредитної, амортизаційної, цінової, податкової, валютної, інвестиційної політики.

Слід виокремити, як пасивні та активні методи державного впливу на інвестиційний процес.

Ми вважаємо, що методами активного втручання держави в інвестиційний процес є:

1. Створення сприятливих умов діяльності приватних підприємств. Насамперед йдеться про формування сприятливого інвестиційного середовища, а також про проведення вигідного для інвесторів податкового та амортизаційної політики, що захищає внутрішніх та зовнішніх інвесторів;
2. Пряма участь держави в ефективних та значущих для країни проектах;
3. Участь держави у створенні інфраструктурних об'єктів як основи ефективного приватного підприємництва;

А використання пасивних методів пов'язано з інформуванням учасників відтворювальної діяльності про умови виробництва, реалізації та споживання продукції в народному господарстві країни.

Вплив держави на інвестиційний процес як фактор економічного зростання набуває сьогодні особливої ролі. Це зумовлено тим, що активна інвестиційна діяльність є одним із факторів подолання економічної кризи в державі.

В період з 90 років ХХ століття по теперешній час, в Україні триває довготривала інвестиційна криза.

Українське економічне середовище одночасно і приваблює і відштовхує. Хоча Україна й займає стратегічне географічне положення, має багаті природні ресурси та робочу силу з високим рівнем освіти, що робить її привабливим інвестиційним середовищем, вона ще не досягла свого очікуваного потенціалу через те, що не змогла звести до мінімуму втручання держави у дію ринків, усунути адміністративні перепони, що заважають веденню бізнесу, виконати намічені показники приватизації та стати привабливою для іноземних та внутрішніх інвесторів.

Потенційно Україна може бути однією з провідних країн Європи вкладання прямих та портфельних іноземних інвестицій. Цьому сприяє її великий внутрішній ринок, значний промисловий і сільськогосподарський потенціал, а також вигідність геополітичного розташування України на перехресті торговельних шляхів Європи та Азії [3].

Варто погодитись із думкою, економістів Ю. Колупаєв, С. Залюбовська, І. Мельничук стверджують, що позитивними елементами інвестиційного клімату впевнено є: природно-ресурсний потенціал, культурна спорідненість з ЄС та північно-американськими державами, освіченість населення високого рівня та професійної підготовки, наявність дешевої робочої сили. При цьому найбільш відштовхуючими елементами є: відсутність дієвої та сталої економічної стратегії, наявність негативних відгуків серед інвесторів, недолугість сфери інтелектуальної власності, складна система податків, кульгавість банківської системи, що дає поштовх до банкрутства, не об'єктивність судової системи в ході процесу, високий рівень корумпованості. [4]

Аналізуючи, тенденції реалізації інвестиційної політики держави за останні роки, стає зрозумілим, що фінальною метою є лише отримання грошей та наповнення бюджету країни але, при цьому інтереси самого інвестора мало значущі. Навіть запропоновані чинні державні гарантії не є заохочувальним поштовхом до вкладень.

До того ж, в сучасних реаліях, ключовими проблемами зменшення обсягу іноземних інвестицій до України та небажання іноземних інвесторів здійснювати капіталовкладення лишаються:

- ведення військових дій на території країни;
- корупційна складова в системі публічного управління;
- гальмування впровадження економічних реформ, зокрема в податковій сфері;
- нестабільність валюти;

- відсутність досконалої нормативно-правової бази в сфері управління інвестиціями.
- енергетична криза,
- постійні ротації в українському уряді,
- відсутність чесної конкуренції в інвестиційній сфері.

Аналізуючи проміжок часу становлення та розвитку національної економіки, варто зазначити, що основним джерелом інвестицій в державі були і залишаються власні кошти підприємств та бізнес-структур.

Враховуючи зменшення потужності промислово-виробничого потенціалу країни, збитки завдані військовою агресією РФ, необхідності забезпечення технологічного переобладнання промислових галузей, військово-оборонного комплексу, національна економіка відчуває значні потреби в інвестиціях.

Зауважимо, що більше на перший план виходять проблеми саме правового забезпечення, оскільки саме право є гарантом для інвесторів як вітчизняних, так і зарубіжних. Цей фактор спричиняє утримання інвестиційної діяльності у цій країні і змушує інвесторів дотримуватися вичікувальної політики.

Також відкладається здійснення вже готових інвестиційних проектів на тривалий термін. Для вирішення вказаних проблем залучення інвестицій в економіку країни необхідна серйозна державна інвестиційна політика, що є комплексом підходів і рішень, що визначають розмір, структуру та напрямки використання інвестицій у сферах та галузях економіки.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З огляду на вищевикладене, можливість посилення ролі публічного управління в інвестиційній сфері та вдосконалення існуючих організаційно-правових механізмів в сфері інвестиційної діяльності стає очевидним.

На нашу думку, формування механізмів публічного управління інвестиційними процесами є повністю впорядкованим процесом досягнення оптимальних пропорцій розширеного відтворення, високих темпів зростання національної економіки.

Ми вважаємо, що механізм публічного управління інвестиційними процесами в державі є сукупність інструментів та методів впливу держави на інвестиційну політику суб'єктів господарювання.

На нашу думку, публічне управління інвестиційними процесами в державі має бути орієнтовано в першу чергу на:

- визначення доцільних для кожного періоду часу обсягів інвестицій та їх структури: галузевої, відтворювальної, технологічної, територіальної та за формами власності;
- вибір цінностей; забезпечення прав та свобод інвесторів, збільшення ефективності інвестицій;
- посилення інноваційної складової інвестицій;
- посилення фінансової бази інвестиційних проектів;
- формування та підтримання позитивного іміджу держави як інструменту інвестиційної привабливості;
- формування стабільної та систематизованої нормативно-правової бази в сфері державного регулювання інвестиційної діяльності, шляхом прийняття Інвестиційного Кодексу України.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження програми розвитку інвестиційної та іноваційної діяльності в Україні: постанова Кабінету Міністрів: постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 389 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2011-%D0%BF#Text>
2. Про національну інвестиційну раду : указ Президента України від 29.08.2016 № 365/2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2016#n12>
3. Інвестиційний клімат України: Міністерство юстиції України URL: https://minjust.gov.ua/m/str_11352
4. Порівняльно-правовий аналіз досвіду України та Угорщини в питанні забезпечення зовнішніх функцій: сфера інвестицій: Горбаченко О. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, 2023 №1 URL: <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/1/1-2023-402-407.pdf>
5. Денисенко М. П., Шапошнікова О. М., & Будякова О. Ю. ЕКОНОМІЧНІ ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ. Науковий вісник: Державне управління, 2020. 1(1(3)), 53–65. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/34>

References:

1. KMU (2011) Pro zatverdzhennia prohramy rozvytku investytsiinoi ta inovatsiinoi diialnosti v Ukraini [On the approval of the program for the development of investment and innovation activities in Ukraine] the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 02, 2011 No. № 389 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2011-%D0%BF#Text>
2. Prezydent Ukrainy (2016) Pro natsionalnu investytsiinu radu [About the National Investment Council] decree of the President of Ukraine dated August 29, 2016 No. № 365 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2016#n12>

3. Investytsiinyi klimat Ukrainy: Ministerstvo yustytzii Ukrainy [Investment climate of Ukraine: Ministry of Justice of Ukraine] URL: https://minjust.gov.ua/m/str_11352

4. Horbachenko O. (2023). Comparative and legal analysis of the experience of Ukraine and Hungary in the issue of providing external functions: the sphere of investments [Porivnialno-pravovyi analiz dosvidu Ukrainy ta Uhorshchyny v pytanni zabezpechennia zovnishnykh funktsii: sfera investytsii] URL: <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/1/1-2023-402-407.pdfM>

5. Denysenko M. D., Shaposhnikova O. M (2020). Economic measures of public administration regarding attraction [Ekonomichni zakhody derzhavnoho upravlinnia shchodo zaluchennia investytsii]. Scientific Herald: Public Administration, 1(1(3), 53–65. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/34>

НОТАТКИ