

Електронне
наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА
БЕЗПЕКА»

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7



№ 7 (37) / 2023



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

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

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

№ 7 (37)

Київ 2023

ББК 66.061.43
УДК 351
П88



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

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

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

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

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

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

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

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

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publîčne adminîstruvannâ ta nacional'na безпека"

Редакція
Головний редактор

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

Заступники головного редактора

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

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

Редакційна колегія

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ЗМІСТ

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Соколовський Сергій Сергійович

РОЗВИТОК МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ... 7

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Довбня Олександр Борисович, Мамонова Валентина Василівна

МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТОБУДІВНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ
В УМОВАХ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ 16

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Горліченко Сергій Олександрович

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ КІБЕРПРОСТОРУ
В КРАЇНАХ СВІТУ 25

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Назаренко Марина Олександрівна

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УНР ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ 35

Русенко Наталія Василівна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ
УКРАЇНИ 43

Яременко Олександр Іванович

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ДОБИ
ДИРЕКТОРІЇ УНР 52

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бурик Зоряна Михайлівна, Матвеева Мар'яна Петрівна, Котух Євген Володимирович

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ ЗБАЛАНСОВАНОГО
СОЦІО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ 58

Кириченко Тетяна Ярославівна

МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ МАЛОГО
ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ 65

Хряпинський Антон Петрович

ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРЕВЕНЦІЯ ПРОТИДІЇ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ:
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД ТА СИНТЕЗ 71

CONTENTS

RESEARCH, DEVELOPMENT, PROJECTS ON PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION

Sokolovskyi Serhii DEVELOPMENT OF MEDICAL REHABILITATION IN UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT	7
--	---

REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Dovbnia Oleksandr, Mamonova Valentyna THE POST-WAR RECOVERY MECHANISM OF URBAN INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT	16
---	----

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Horlichenko Serhii REGULATORY AND LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING CYBERSPACE SECURITY IN COUNTRIES OF THE WORLD	25
---	----

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Nazarenko Maryna FEATURES OF THE STATE POLICY OF THE UNR DURING THE TIME OF THE DIRECTORY	35
Rusenko Nataliia LEGAL AND REGULATORY SUPPORT OF UKRAINE'S INTERNAL POLITICAL SECURITY	43
Yaremenko Oleksandr ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE ERA OF THE UNR DIRECTORATE	52

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Buryk Zoriana, Matveyeva Maryana, Kotukh Yevgen PUBLIC ADMINISTRATION ON THE BASIS OF BALANCED SOCIO-ECOLOGICAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT	58
Kyrychenko Tetyana METHODOLOGICAL ASPECTS OF ASSESSMENT OF STATE SUPPORT OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN UKRAINE	65
Khriapynskyi Anton WARNING AND PREVENTION OF COUNTERING HYBRID THREATS: GENERAL THEORETICAL APPROACH AND SYNTHESIS	71

УДК 351.074:614.02

Соколовський Сергій Сергійович
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
НТУ «Дніпровська політехніка»
Sokolovskyi Serhii
Graduate Student of the Department of the Public Administration
Dnipro University of Technology
ORCID: 0000-0002-6559-9777

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9131

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

РОЗВИТОК МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

DEVELOPMENT OF MEDICAL REHABILITATION IN UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT

Анотація. В статті досліджено закономірності розвитку медичної реабілітації, як це вплинуло на формування сучасної парадигми медичної реабілітації. Визначено актуальні чинники, які зумовили зростання ролі медичної реабілітації у розвиненому громадянському суспільстві. Головним з них став розквіт медичної науки, який сприяв підвищенню виживання при станах, що раніше вважалися смертельними. Це призвело до старіння населення і збільшення кількості людей з обмеженням життєдіяльності. Окрім того, збільшенню кількості осіб, потребуючих реабілітаційної допомоги, сприяв різкий комплексний вплив соціальних і біологічних викликів перед людиною та суспільством – пандемій, бойових дій, гуманітарних криз, економічного занепаду.

Проаналізовано відповідність організаційно-правового забезпечення медичної реабілітації в Україні сучасній парадигмі медичної реабілітації. Визначено основні проблеми та напрями удосконалення державного управління медичною реабілітацією.

Ключові слова: державне управління, медична реабілітація, інвалідність і здоров'я, міжнародна класифікація функціонування

Summary. The article examines the patterns of development of medical rehabilitation, how it affected the formation of the modern paradigm of medical rehabilitation. The actual factors that led to the growth of the role of medical rehabilitation in the developed civil society were identified. Chief among them was the flourishing of medical science, which contributed to increased survival in conditions that were previously considered fatal. This led to an aging population and an increase in the number of people with life-limiting conditions. In addition, the sharp complex impact of social and biological challenges to man and society – pandemics, hostilities, humanitarian crises, and economic decline – contributed to the increase in the number of people in need of rehabilitation assistance.

The compliance of the organizational and legal provision of medical rehabilitation in Ukraine with the modern paradigm of medical rehabilitation is analyzed. The main problems and areas of improvement of the state management of medical rehabilitation are identified.

Key words: public administration, medical rehabilitation, disability and health, international classification of functioning

Постановка проблеми. Організаційно-правове забезпечення медичної реабілітації є необхідною складовою надання доступних і якісних послуг з медичної реабілітації особам, які зазнали обмежень життєдіяльності. В свою чергу Всесвітня

організація охорони здоров'я розглядає проблему обмеження життєдіяльності як проблему прав людини, проблему громадського здоров'я та проблему розвитку. І відповідно до Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність,

недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Актуальність дослідження зумовлена зростанням ролі медичної реабілітації у розвиненому громадянському суспільстві. Коли розквіт медичної науки посприяв підвищенню виживання при станах, що раніше вважалися смертельними, це призвело до старіння населення і збільшення кількості людей з обмеженням життєдіяльності. Особливого значення медична реабілітація набуває під час появи соціальних і біологічних викликів — пандемій, бойових дій, гуманітарних криз, економічного занепаду. Саме зараз Україна і українці переживають цілий каскад викликів, які загрожують існуванню як кожного громадянина, так і всієї нації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання державного управління медичною реабілітацією були об'єктом наукових пошуків таких вітчизняних учених: Яремчук О. В., Берлінець І. А., Брич В. В., Шевчук В. І., Беляєва Н. М., Яворовенко О. Б., Богданов С. Г., І. Р. Мисула, Т. Г. Бакалюк, А. О. Голяченко, Н. І. Сидлярук, Ю. І. Мисула, М. С. Мисула, Ю. В. Завіднюк та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). На меті дослідження було обґрунтування закономірностей розвитку головних засад медичної реабілітації, та подальший аналіз на предмет відповідності цим засадам організаційно-правових змін у питаннях медичної реабілітації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як нам відомо, історія реабілітації бере свій початок ще у первісному суспільстві. Коли людина почала надавати допомогу іншій під час травм і захворювань, це вказувало на зародження медичної допомоги та реабілітації як форми соціальної практики [1, с. 7].

Центральним питанням на шляху цивілізаційного розвитку медичної реабілітації у світі постало визначення категорії людей, які потребують отримання відповідних послуг, і механізм забезпечення їх прав.

Першим проявом вирішення цього питання можна вважати процеси, що почали відбуватись у Франції приблизно з XVI ст. Так, з'явився термін «інвалід», по відношенню до воїнів, які мали заслуги, але через рани чи каліцтва не могли далі служити. Король Франції Франциск I (1515–1547 рр.) видав указ, за яким інваліди мали право проживати у королівських замках і наділялися пенсіями відповідно до заслуг перед Францією. Пізніше, при Генріху IV почали будувати спеціальні інвалідні будинки (Hotel des Invalides) для старих і важко поранених інвалідів. За прикладом Франції, так само почали робити у Німеччині та Англії [1, с. 44–45].

Однак, протягом століть політика багатьох держав стосовно людей з інвалідністю була спрямована на одну ціль — зробити їх «непомітними» та приховати від упередженого суспільства.

Друга світова війна істотно змінила ставлення мільйонів людей до питань інвалідності. З'явилися такі концепції, як інтеграція та включення людей з інвалідністю у нормальне життя суспільства, що відображали зростаюче розуміння потенційних можливостей осіб з інвалідністю [2, с. 30].

Так, першим кроком у міжнародному співробітництві щодо організаційно-правового забезпечення медичної реабілітації стало прийняття у 1950 р. соціально-економічною Радою ООН резолюції — Соціальної реабілітації інвалідів, у якій йшла мова про потребу міжнародного планування і створення програм з реабілітації фізичних осіб [1, с. 70].

Згодом, у 1975 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Декларацію про права інвалідів. У ній заявлялося, що люди з інвалідністю мають рівні громадянські і політичні права, як і всі інші особи, що дозволяє їм повністю розкрити свої можливості та сприяє їх соціальній інтеграції [3];

Пізніше, Організацією Об'єднаних Націй послідовно було організовано цілу лінійку заходів:

- 1981 р. Генеральною Асамблеєю ООН був проголошений роком інвалідів;
- У 1982 р. вона прийняла Всесвітню програму дій щодо інвалідів [4];
- Період з 1983 по 1992-й рік Генеральною Асамблеєю ООН був проголошений Десятиріччям інвалідів, із залученням держав — учасниць ООН до активного здійснення Всесвітньої програми дії щодо інвалідів;
- У 1993 р. вона прийняла Резолюцію 48/96, у якій викладено «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів» [5].

Так, послідовно змінився підхід до вирішення проблем осіб з інвалідністю — людей з інвалідністю більше не вважають вразливими групами населення. До його прийняття соціальна політика щодо людей з інвалідністю базувалася тільки на медичних послугах. Концепція розвитку соціальної самодостатності осіб з інвалідністю, яка включає заходи для створення умов адаптації людей цієї категорії змінила підхід, що базувався на принципі «вразливості» людей з інвалідністю.

Згодом, процес дійшов формування та схвалення у 2006 р. Генеральною Асамблеєю ООН Конвенції ООН про права людей з інвалідністю, метою якої є сприяння, захист та забезпечення повного й рівного користування всіма людьми з інвалідністю усіма правами та основними свободами, а також пропагування поваги до їх гідності [6].

Важливо, що паралельно кристалізації механізму забезпечення прав осіб з інвалідністю, у середовищі професіоналів медичної реабілітації був сформований документ, який забезпечив класифікацію та стандартну міжнародну загальну мову з питань здоров'я серед спеціалістів, на засадах нового підходу до осіб, які потребують реабілітаційних послуг.

Так, у 2001 р. Всесвітньою асамблеєю охорони здоров'я було схвалено Міжнародну класифікацію функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я (МКФ), яка стала і є актуальною на цей час інформаційною довідковою системою для стандартизованого опису станів здоров'я та впливу цих станів на якість життя людини у взаємодії з її середовищем [7].

Модель обмеження життєдіяльності враховує постійну взаємодію між здоров'ям людини та факторами навколишнього середовища, серед яких є реальне середовище, соціальні взаємодії та участь у суспільстві. Відповідно до цієї моделі, обмеженням життєдіяльності вважається будь-яке обмеження або відсутність (внаслідок порушення) здатності виконувати активність у спосіб або в межах, які вважаються нормальними для людини. Окрім цього, обмеження життєдіяльності є універсальним людським досвідом, не визначається виключно основним станом здоров'я або не обумовлена лише наявністю певних захворювань, і лежить у континуумі від відсутності обмеження життєдіяльності до повного обмеження життєдіяльності [8, с. 1].

Таким чином, на нашу думку, відбулась еволюція відношення до осіб, потребуючих послуг з медичної реабілітації: спочатку як до вразливої категорії населення з поступовим наділенням більших прав і можливостей; у сучасному розумінні — як до соціально самодостатніх людей з обмеженням життєдіяльності, що сприймають своє здоров'я через призму свого повсякденного життя, на яке впливає навколишнє середовище, і потребують врахування їх особистих цінностей під час створення для них умов адаптації в процесі їх життєвого досвіду.

На підставі ретроспективного аналізу, нами було визначено три етапи у процесі формування відношення до осіб з обмеженням життєдіяльності:

1. Ізоляція (XVI – др. пол. XX ст.). Визнання людей з інвалідністю, з відчуженням їх від суспільства;

2. Інтеграція (др. пол. XX – кінець XX ст.). Визнання людей з інвалідністю, з визначенням їх статусу та подальшою інтеграцією до суспільства;

3. Адаптація (XXI ст.). Визначення обмеження життєдіяльності, як універсального людського досвіду, який є етіологічно нейтральним, не визначається статусом інвалідності; і осіб з обмеженням життєдіяльності, як соціально самодостатніх людей, що потребують адаптації відповідно до їх особистих цінностей в процесі їх життєвого досвіду.

Пізніше, у 2014 р. державами-членами Всесвітньої організації охорони здоров'я був схвалений Глобальний план дій ВООЗ на 2014–2021 рр. з підтримки і реабілітації людей з обмеженням життєдіяльності [9]. Ця подія стала важливим кроком на шляху до забезпечення здоров'я, благополуччя та прав людини для людей з обмеженнями життєдіяльності.

В Україні на впровадження сучасної концепції медичної реабілітації законодавцям і суб'єктам державного управління медичною реабілітацією знадобилося майже два десятиріччя з моменту схвалення Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я всіма 191 членами Всесвітньої організації охорони здоров'я 22 травня 2001 року.

Так, до кінця 2017 року організаційно-правове забезпечення медичної реабілітації в Україні стосувалося суто надання більших прав і можливостей для осіб з інвалідністю. Це створювало обмеження для сфери медичної реабілітації, через визначення вразливої категорії осіб з інвалідністю, і акцентування на забезпеченні відповідних послуг переважно цій, визначеній особливим статусом, категорії населення. Окрім того, що це не відповідало концепції розвитку соціальної самодостатності, відсутність імплементації МКФ зберігало наявність проблем неузгодженості серед суб'єктів сфери медичної реабілітації і, відповідно, низької ефективності надання послуг з медичної реабілітації.

Проте, відповідно до набутого світового досвіду в організаційно-правовому забезпеченні рівних прав і можливостей для осіб з інвалідністю, в Україні відбувався процес формування нормативно-правової бази. Так, основними документами, що сформували правову базу для надання реабілітаційної допомоги особам із встановленою інвалідністю, є наступні [10–19]:

- Закон України № 875-XII «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р.
- Закон України № 2801-XII «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р.
- Закон України № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р.
- Закон України № 2961-IV «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 06.10.2005 р.
- Постанова Кабінету Міністрів України № 1686 «Про затвердження державної типової програми реабілітації інвалідів» від 8.12.2006 р.
- Постанова Кабінету Міністрів України № 80 «Про затвердження Порядку надання окремим категоріям осіб послуг із комплексної реабілітації (абілітації)» від 31.01.2007 р.
- Постанова Кабінету Міністрів України № 757 «Про затвердження Положення про індивідуальну програму реабілітації особи з інвалідністю» від 23.05.2007 р.
- Постанова Кабінету Міністрів України № 1317 «Питання медико-соціальної експертизи» від 03.12.2009 р.
- Постанова Кабінету Міністрів України № 321 «Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб

з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення і виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації, переліків таких засобів» від 05.04.2012 р.

- Наказ Міністерства соціальної політики України № 855 «Деякі питання комплексної реабілітації осіб з інвалідністю» від 09.08.2016 р.
- та інші.

До міжнародного співробітництва в цьому питанні Україна приєдналась 24 вересня 2008 р., шляхом підписання у штаб-квартирі ООН у Нью-Йорку Конвенції ООН про права інвалідів та Факультативний протокол до неї. Пізніше, 16 грудня 2009 р. Конвенція ООН про права інвалідів була ратифікована Верховною Радою України.

Щодо розвитку медичної реабілітації в Україні відповідно до сучасної інтегративної моделі функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я ВООЗ, то початком системної організаційно-правової роботи можна вважати затвердження плану на впровадження базових документів в 2017–2019 роках, зокрема [20–23]:

- Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1008-р «Про затвердження плану заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків» від 27.12.2017 р.
- Накази Міністерства охорони здоров'я України № 2331 «Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я»» від 13.12.2018 та № 668 «Про внесення змін до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 28 жовтня 2002 року № 385» від 25.03.2019, на підставі яких до посад професіоналів у галузі охорони здоров'я додаються: лікар фізичної та реабілітаційної медицини, фізичний терапевт, ерготерапевт; до посад фахівців у галузі охорони здоров'я додаються: асистент фізичного терапевта, асистент ерготерапевта.
- Презентація українського перекладу 3го видання «Білої Книги з фізичної та реабілітаційної медицини в Європі» (3rd edition of The White Book of Physical and Rehabilitation Medicine in Europe) на відкритті XVIII Міжнародної науково-практичної конференції «Фізична та реабілітаційна медицина в Україні: впровадження мульти-професійного підходу на етапах реабілітації» у Києві (17.12. 2018 р).

Також, відповідно до новостворених посад професіоналів і фахівців, в медичних закладах вищої освіти України починають створюватися матеріально-організаційні бази для підготовки майбутніх реабілітологів.

Завдяки науковим пошукам українських вчених були висвітлені актуальні питання

організаційно-правового забезпечення медичною реабілітацією в Україні, що стало підґрунтям для формування нових висновків та пропозицій.

Вперше було опрацьовано та запропоновано визначення державного управління медичною реабілітацією. Так, за думкою Берлінець І. А., «державне управління медичною реабілітацією є комплексним впливом держави (шляхом застосування політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів, практичних заходів, важелів, стимулів) на суб'єкти національної системи охорони здоров'я, які здійснюють свою діяльність щодо забезпечення як найповнішого відновлення (або максимальної компенсації) втрачених унаслідок дії набутих чинників функцій, здібностей і здатностей індивідуума» [24, с. 4].

Для обґрунтування механізмів удосконалення державного управління медичною реабілітацією, у працях вітчизняних науковців було розглянуто основні проблеми та напрями для їх вирішення.

Як зазначають О. Яремчук та І. Берлінець основними проблемами державного управління у сфері медичної реабілітації є:

- недосконалість та неврегульованість законодавчої та нормативної бази;
- уніфікація стандартів надання реабілітаційної допомоги, незалежно від підпорядкування закладу, де вона надається;
- кадрове забезпечення процесу реабілітації, яке не досягає світових та європейських стандартів;
- створення власних мультидисциплінарних реабілітаційних команд [24, с. 5].

Окрім того авторами запропоновані напрями подальших досліджень у цій сфері. Серед них:

- розробка єдиної державної обов'язкової програми розвитку медичної реабілітації і надання реабілітаційної допомоги і послуг;
- уніфікація процесу надання реабілітаційної допомоги, починаючи від сімейного лікаря чи будь-якого іншого спеціаліста, хто вперше зіштовхується з особою, котра потребує медичної реабілітації;
- удосконалення системи здобуття професійної освіти і забезпечення процесу підвищення кваліфікації фахівців у цій сфері;
- розробка дієвої концепції інтеграції реабілітаційних заходів до протоколів надання первинної медико-санітарної допомоги [24, с. 6].

Також прояви недосконалості законодавчої та нормативної бази були визначені у праці В. Брич, де зазначалося, що в Україні медико-соціальна реабілітація законодавчо та нормативно оформлена для осіб з інвалідністю, про що свідчить прийняття Закону України від 06.10.2005 р. № 2961-IV «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні». Відповідно до нього, законодавство стосується лише осіб з інвалідністю і не поширюється на все населення, що не відповідає сучасним уявленням про медичну реабілітацію [25, с. 1].

В. Шевчук зазначив, що існує загальне уявлення серед міністерств, клінічних спеціалістів, представників Всесвітньої організації охорони здоров'я та громадських організацій, що в системі реабілітації необхідна реформа, в тому числі покращення загального розуміння інвалідності, сучасної структури кадрів у сфері реабілітації з вищим рівнем підготовки та збільшення спроможності реабілітаційних послуг [26, с. 189].

Також, С. Богданов зробив акцент на тому, що у питаннях організації ефективної системи медичної реабілітації та якісного надання реабілітаційних послуг є багато гравців і зацікавлених сторін. Внаслідок чого неминучим і природним є конфлікт інтересів під час узгодження цілей та перерозподілу ресурсів.

С. Богданов визначив, що «реалізація заходів у сфері реабілітації — це інтегрована сукупність різноманітних медичних, правових, технологічних, соціальних, інвестиційних, просвітницьких, інфраструктурних та інших проектів».

Ми погоджуємося з автором, що для забезпечення ефективного функціонування державного механізму організації медичної реабілітації в Україні, необхідно:

- визначити кількість, послідовність і характер процесів, що складають систему реабілітації;
- розробити (адаптувати) для кожного процесу відповідні інструменти, методики, технічні засоби [27, с. 45–46].

Також, групою науковців із Тернопільського національного медичного університету було визначено три основні кроки для вдосконалення системи медичної реабілітації в Україні:

- Сформуувати єдиний орган державної влади, який буде координувати усі міністерства і відомства з питань реабілітації, прийняти низку законів та підзаконних актів з питань її адміністрування;
- Запровадити нові освітні програми та навчальні плани, стандарти, які визнані міжнародною професійною спільнотою, а також впровадити нові моделі реабілітаційних послуг;
- Зміцнити матеріально-технічну базу реабілітаційних закладів відповідно до міжнародних стандартів [28, с. 180].

Завдяки опрацюванню наукових робіт вітчизняних науковців, були визначені основні проблеми та напрями удосконалення державного управління медичною реабілітацією. Аналіз цих наукових робіт дозволив зробити попередній висновок, що державне управління медичною реабілітацією потребує вирішення проблем концептуальної недосконалості та інституційної неврегульованості.

Окрім цього, у серпні 2020 року Всесвітня організація охорони здоров'я оцінила ситуацію з реабілітацією в українській системі охорони здоров'я, за результатами якої у 2021 році була представлена доповідь.

Серед проблем організаційно-правового забезпечення визначені наступні:

- Немає встановленої структури між відповідальними за організацію медичною реабілітації в країні органами. Відсутність системної координації може перешкоджати раціональному підходу до розвитку сектору реабілітації;
- Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 2005 року забороняє реабілітацію особам із захворюваннями, які мають обмеження у життєдіяльності: доки реабілітація не буде визнана фундаментальною частиною безперервної медичної допомоги, вона й надалі розглядатиметься в основному як послуга для інвалідів;
- Відсутня Національна стратегія медичної реабілітації;
- Медична реабілітація погано зрозуміла, а термінологія медичної реабілітації в юридичних документах не узгоджена із сучасними нормами;
- Фінансування медичної реабілітації є фрагментарним, з відсутньою консолідованою лінією інформації з цього питання [29, с. 14–15].

Таким чином, висновки вітчизняних науковців щодо ситуації з організаційно-правовим забезпеченням медичною реабілітації в Україні корелювали з висновками Всесвітньої організації охорони здоров'я з цього питання.

І вже 3 грудня 2020 року з підписанням Президентом України Володимиром Зеленським Закону України № 1053-IX «Про реабілітацію в сфері охорони здоров'я» [30] було продемонстровано, що в Україні процес розвитку медичної реабілітації продовжується. Цей документ визначив категоріально-понятійний апарат медичної реабілітації та став законним джерелом для всіх суб'єктів процесу медичної реабілітації. Таким чином були усунуті деякі проблеми концептуальної недосконалості в державному управлінні медичною реабілітацією.

Незважаючи на великі виклики: поширення коронавірусної інфекції та її негативних наслідків, починаючи з 2020 року; пізніше, з 24 лютого 2022 року, відкритого воєнного нападу РФ на Україну з великою кількістю руйнувань інфраструктури та жертв серед населення, медична реабілітація в питаннях організації та права продовжила свій розвиток.

Так, за ініціативою Першої леді України Олени Зеленської та її команди, 14 квітня 2021 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено розпорядження № 366-р «Національну стратегію із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року», однією із стратегічних цілей якої є сфокусованість державної політики на підвищенні рівня здоров'я, забезпеченні фізичної активності населення. Цільовим індикатором визначено:

- запровадження системи оцінки втрати функціональності на основі принципів Міжнародної класифікації функціонування, обмеження

життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків;

- запровадження комплексних реабілітаційних та абілітаційних послуг, спрямованих на підвищення якості життя, активності, працездатності та залучення у всі форми суспільного життя [31].

Окрім цього, що є чутливим і важливим питанням в країні з тривалими бойовими діями, Кабінет Міністрів України 30 червня 2021 р. постановою № 667 «Про затвердження плану дій на 2021–2025 роки щодо реалізації Національної стратегії розвитку системи фізкультурно-спортивної реабілітації ветеранів війни та членів їх сімей, сімей загиблих (померлих) ветеранів війни» затвердив відповідний план [32].

Під час аналізу цього документу, нами визначено наступні дискусійні питання:

- виокремлення окремої вразливої категорії суспільства (ветеранів війни та їх сімей) не відповідає сучасній моделі обмеження життєдіяльності. На нашу думку, це може негативно вплинути в першу чергу на самих осіб вразливої категорії. І ветеранам війни варто проходити реінтеграцію в суспільство ще на етапі реабілітації в рамках Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні, відповідно до принципів Міжнародної класифікації функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я. Ми вважаємо, що з урахуванням всіх ризиків і створенням відповідних превентивних заходів, паралельно медичній реабілітації, можна забезпечити ефективну реінтеграцію ветеранів війни у суспільство, і попередити формування упередженого відношення суспільства до ветеранів війни, які могли зазнати значних обмежень життєдіяльності, як до вразливої категорії;
- серед відповідальних за виконання плану визначено більше десяти міністерств та інших органів, що створює ризики для ефективної координації і раціонального підходу до розвитку медичної реабілітації. І це питання було визначено в якості однієї з проблем у доповіді Всесвітньої організації охорони здоров'я після оцінки ситуації з реабілітації в українській системі охорони здоров'я, у 2020 р.

Цього ж року, 3 листопада 2021 р. Кабінет Міністрів України Постановою № 1268 «Питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я» затвердив:

- Порядок організації надання реабілітаційної допомоги у сфері охорони здоров'я;
- Типове положення про реабілітаційне відділення, підрозділ;
- Типове положення про мультидисциплінарну реабілітаційну команду [33].

Пізніше, 16 листопада 2022 р. Міністерство охорони здоров'я України Наказом № 2083 «Про

затвердження Порядку організації надання реабілітаційної допомоги на реабілітаційних маршрутах» визначає відповідні маршрути для осіб які потребують реабілітації, та окремо Міжнародний стандарт неврологічної класифікації травми спинного мозку American Spinal Injury Association [34].

Цього ж року, Постановою № 1462 «Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я» від 16 грудня 2022 р. Кабінет Міністрів України затверджує:

- Державний типовий план реабілітації осіб з обмеженнями повсякденного функціонування;
- Порядок забезпечення осіб з обмеженнями повсякденного функціонування медичними виробами, в тому числі допоміжними засобами реабілітації;
- Положення про індивідуальний реабілітаційний план, порядок його фінансування та реалізації [35].

Окрім цього, 29 грудня 2022 року Наказом Міністерства економіки України № 5573 «Про затвердження зміни № 11 до національного класифікатора ДК 003:2010» в національному класифікаторі професій закріплюється нова назва реабілітаційної професії «Сестра медична (брат медичний) з реабілітації» [36].

Так, весь комплекс зазначених змін відповідає Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я», який, в свою чергу, був сформований на основі принципів Міжнародної класифікації функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, нами визначено, що розвитку медичної реабілітації у світі посприяла трансформація відношення до осіб з обмеженням життєдіяльності. У сучасному розумінні, вони визначаються як соціально самодостатні люди, що потребують адаптації відповідно до їх особистих цінностей в процесі їх життєвого досвіду. Це відповідає інтегративній моделі Міжнародної класифікації функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я (МКФ), яка була схвалена у 2001 р. Всесвітньою асамблеєю охорони здоров'я.

В Україні системний розвиток організаційно-правового забезпечення, відповідно до сучасної інтегративної моделі МКФ розпочався у 2017–2019 роках. Процес активних змін, що вирішив проблему концептуальної недосконалості, відбувся у 2020–2022 роках шляхом адаптації нормативно-правової бази відповідно до моделі МКФ. Проте залишаються проблеми, пов'язані з інституційною неврегульованістю державного управління медичною реабілітацією. І нами визначено це, як об'єкт для подальших досліджень, на шляху до створення ефективної системи медичної реабілітації в Україні.

Література

1. Історія медицини та реабілітації: навч. посіб. / Л.Л. Примачок. Ніжин : НДУ ім. М.Гоголя, 2014. 104 с.
2. Інвалідність та суспільство: навчально-методичний посібник. За заг. редакцією Байди Л.Ю., Красюкової-Еннс О.В. / Кол. авторів: Байда Л.Ю., Красюкова-Еннс О.В., Буров С.Ю., Азін В.О., Грибальський Я.В., Найдю.М.К., 2012. 216 с.
3. Declaration on the Rights of Disabled Persons. UN, 1975. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/res3447.pdf> (дата звернення: 01.08.2023)
4. World Programme of Action Concerning Disabled Persons. UN, 1982.
5. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. UN, 1993.
6. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. UN, 2006. URL: <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf> (дата звернення: 01.08.2023)
7. International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). WHO, 2001. URL: <https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health> (дата звернення: 01.08.2023)
8. Cieza A., Sabariego C., Bickenbach J. et al. Rethinking Disability. BMC Med. 2018. 16, № 14. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12916-017-1002-6> (дата звернення: 04.08.2023)
9. WHO global disability action plan 2014–2021. WHO, 2014.
10. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ.
12. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-ІІІ.
13. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 06.10.2005 р. № 2961-ІV.
14. Про затвердження державної типової програми реабілітації інвалідів : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.12.2006 р. № 1686.
15. Про затвердження Порядку надання окремим категоріям осіб послуг із комплексної реабілітації (абілітації): Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 80.
16. Про затвердження Положення про індивідуальну програму реабілітації особи з інвалідністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 757.
17. Питання медико-соціальної експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 р. № 1317.
18. Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення і виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації, переліків таких засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 р. № 321.
19. Деякі питання комплексної реабілітації осіб з інвалідністю: Наказ Міністерства соціальної політики України від 09.08.2016 р. № 855.
20. Про затвердження плану заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1008-р.
21. Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я»: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.12.2018 р. № 2331.
22. Про внесення змін до наказу Міністерства охорони здоров'я України № 385 «Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських посад, посад фармацевтів, посад фахівців з фармацевтичною освітою, посад професіоналів у галузі охорони здоров'я, посад фахівців у галузі охорони здоров'я та посад професіоналів з вищою немедичною освітою у закладах охорони здоров'я» від 28.10.2002 р.: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 25.03.2019. № 668.
23. Український журнал Фізичної та реабілітаційної медицини. Біла книга з Фізичної та реабілітаційної медицини в Європі. 2018.
24. Яремчук О.В., Берлінець І.А. Проблематика державного управління у сфері медичної реабілітації у процесі трансформування національної системи охорони здоров'я. Демократичне врядування. 2018. Вип. 21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2018_21_13 (дата звернення: 08.08.2023)
25. Брич В.В. Можливості реалізації медичної реабілітації в умовах реформування та нової системи фінансування закладів охорони здоров'я України. Український медичний часопис. 2020. 3(137), Т. 2. DOI: 10.32471/umj.1680-3051.137.180103; URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/29357> (дата звернення: 08.08.2023)
26. Формування системи медичної реабілітації хворих та осіб з інвалідністю : Монографія / В.І. Шевчук, Н.М. Беляєва, О.Б. Яворовенко. Вінниця : ФОП Рогальська І.О., 2019. 205 с.
27. Богданов С.Г. Державний механізм організації системи медичної реабілітації в Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2020. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/16-2020/9.pdf> (дата звернення: 08.08.2023)

28. Мисула І.Р., Бакалюк Т.Г., Голяченко А.О., Сидлярчук Н.І., Мисула Ю.І., Мисула М.С., Завіднюк Ю.В. Система реабілітації в Україні та шляхи її вдосконалення. Здобутки клінічної і експериментальної медицини. 2019. № 3. С. 177–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zkem_2019_3_28 (дата звернення: 09.08.2023)
29. Situation assessment of rehabilitation in Ukraine. WHO, 2021. URL: <https://www.who.int/europe/publications/item/9789289056304> (дата звернення: 11.08.2023)
30. Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я : Закон України від 3.12.2020 р. № 1053-IX.
31. Національна стратегія із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 366-р.
32. Про затвердження плану дій на 2021–2025 роки щодо реалізації Національної стратегії розвитку системи фізкультурно-спортивної реабілітації ветеранів війни та членів їх сімей, сімей загиблих (померлих) ветеранів війни: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2021 р. № 667.
33. Питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2021 р. № 1268.
34. Про затвердження Порядку організації надання реабілітаційної допомоги на реабілітаційних маршрутах: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 16.11.2022 р. № 2083.
35. Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 р. № 1462.
36. Про затвердження зміни № 11 до національного класифікатора ДК 003:2010 : Наказ Міністерства економіки України від 29.12.2022 р. № 5573.

References

1. Istoriiia medytsyny ta reabilitatsii: navch. posib. / L.L. Prymachok. Nizhyn : NDU im. M.Hoholia, 2014. 104 s.
2. Invalidnist ta suspilstvo: navchalno-metodychnyi posibnyk. Za zah. redaktsiieiu Baidy L.Iu., Krasiukovoi-Enns O.V. / Kol. avtoriv: Baida L.Iu., Krasiukova-Enns O.V., Burov S Yu., Azin V.O., Hrybalskyi Ya.V., Naida Yu.M. K., 2012. 216 s.
3. Declaration on the Rights of Disabled Persons. UN, 1975. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/res3447.pdf> (access date: 01.08.2023)
4. World Programme of Action Concerning Disabled Persons. UN, 1982.
5. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. UN, 1993.
6. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. UN, 2006. URL: <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf> (access date: 01.08.2023)
7. International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). WHO, 2001. URL: <https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health> (access date: 01.08.2023)
8. Cieza A., Sabariego C., Bickenbach J. et al. Rethinking Disability. BMC Med. 2018. 16, № 14. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12916-017-1002-6> (access date: 04.08.2023)
9. WHO global disability action plan 2014–2021. WHO, 2014.
10. Pro osnovy sotsialnoi zakhyschenosti osib z invalidnistiu v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.03.1991 r. № 875-KhII.
11. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia : Zakon Ukrainy vid 19.11.1992 r. № 2801-KhII.
12. Pro derzhavni sotsialni standarty ta derzhavni sotsialni harantii : Zakon Ukrainy vid 05.10.2000 r. № 2017-III.
13. Pro reabilitatsiiu osib z invalidnistiu v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 06.10.2005 r. № 2961-IV.
14. Pro zatverdzhennia derzhavnoi tyповoi prohramy reabilitatsii invalidiv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8.12.2006 r. № 1686.
15. Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia okremym katehoriiam osib posluh iz kompleksnoi reabilitatsii (abilitatsii): Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.01.2007 r. № 80.
16. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro indyvidualnu prohramu reabilitatsii osoby z invalidnistiu : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.05.2007 r. № 757.
17. Pytannia medyko-sotsialnoi ekspertyzy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.12.2009 r. № 1317.
18. Pro zatverdzhennia Poriadku zabezpechennia tekhnichnymy ta inshymy zasobamy reabilitatsii osib z invalidnistiu, ditei z invalidnistiu ta inshykh okremykh katehoriin naseleennia i vyplaty hroshovoi kompensatsii vartosti za samostiino prydbani tekhnichni zasoby reabilitatsii, perelikiv takykh zasobiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05.04.2012 r. № 321.
19. Deiaki pytannia kompleksnoi reabilitatsii osib z invalidnistiu : Nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy vid 09.08.2016 r. № 855.
20. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv iz vprovadzhennia v Ukraini Mizhnarodnoi klasyfikatsii funktsionuvannia, obmezhen zhyttiediialnosti ta zdorovia ta Mizhnarodnoi klasyfikatsii funktsionuvannia, obmezhen zhyttiediialnosti ta zdorovia ditei i pidlitkiv : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.12.2017 r. № 1008-r.
21. Pro vnesennia zmin do Dovidnyka kvalifikatsiinykh kharakterystyk profesii pratsivnykiv. Vypusk 78 “Okhorona zdorovia” : Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 13.12.2018 r. № 2331.

22. Pro vnesennia zmin do nakazu Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy № 385 “Pro zatverdzhennia perelikiv zakladiv okhorony zdorovia, likarskykh posad, posad farmatsevtiv, posad fakhivtsiv z farmatsevychnoiu osvitoiu, posad profesionaliv u haluzi okhorony zdorovia, posad fakhivtsiv u haluzi okhorony zdorovia ta posad profesionaliv z vshchoiu nemedychnoi osvitoiu u zakladakh okhorony zdorovia” vid 28.10.2002 r. : Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 25.03.2019. № 668.

23. Ukrainskyi zhurnal Fizychnoi ta reabilitatsiinoi medytsyny. Bila knyha z Fizychnoi ta reabilitatsiinoi medytsyny v Yevropi. 2018.

24. Iaremchuk O. V., Berlinets I. A. Problematyka derzhavnoho upravlinnia u sferi medychnoi reabilitatsii u protsesi transformuvannia natsionalnoi systemy okhorony zdorovia. Demokratychno vriaduvannia. 2018. Vyp. 21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2018_21_13 (access date: 08.08.2023)

25. Brych V. V. Mozhlyvosti realizatsii medychnoi reabilitatsii v umovakh reformuvannia ta novoi systemy finansuvannia zakladiv okhorony zdorovia Ukrainy. Ukrainskyi medychnyi chasopys. 2020. 3(137), T. 2. DOI: 10.32471/umj.1680-3051.137.180103; URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/29357> (access date: 08.08.2023)

26. Formuvannia systemy medychnoi reabilitatsii khvorykh ta osib z invalidnistiu : Monohrafiia / V. I. Shevchuk, N. M. Beliaieva, O. B. Yavorovenko. Vinnytsia : FOP Rohalska I. O., 2019. 205 s.

27. Bohdanov S. H. Derzhavnyi mekhanizm orhanizatsii systemy medychnoi reabilitatsii v Ukraini. Publichne upravlinnia i administruvannia v ukraini. 2020. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/16-2020/9.pdf> (access date: 08.08.2023)

28. Mysula I. R., Bakaliuk T. H., Holiachenko A. O., Sydliaruk N. I., Mysula Yu. I., Mysula M. S., Zavidniuk Yu. V. Systema reabilitatsii v Ukraini ta shliakhy yii vdoskonalennia. Zdobutky klinichnoi i eksperymentalnoi medytsyny. 2019. № 3. S. 177–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zkem_2019_3_28 (access date: 09.08.2023)

29. Situation assessment of rehabilitation in Ukraine. WHO, 2021. URL: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289056304> (access date: 11.08.2023)

30. Pro reabilitatsiiu u sferi okhorony zdorovia: Zakon Ukrainy vid 3.12.2020 r. № 1053-IX.

31. Natsionalna stratehiia iz stvorennia bezbariernoho prostoru v Ukraini na period do 2030 roku : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.04.2021 r. № 366-r.

32. Pro zatverdzhennia planu dii na 2021–2025 roky shchodo realizatsii Natsionalnoi stratehii rozvytku systemy fizkulturno-sportyvnoi reabilitatsii veteraniv viiny ta chleniv yikh simei, simei zahyblykh (pomerlykh) veteraniv viiny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.06.2021 r. № 667.

33. Pytannia orhanizatsii reabilitatsii u sferi okhorony zdorovia : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3.11.2021 r. № 1268.

34. Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii nadannia reabilitatsiinoi dopomohy na reabilitatsiinykh marshrutakh: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 16.11.2022 r. № 2083.

35. Deiaki pytannia orhanizatsii reabilitatsii u sferi okhorony zdorovia : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.12.2022 r. № 1462.

36. Pro zatverdzhennia zminy № 11 do natsionalnoho klasyfikatora DK 003:2010 : Nakaz Ministerstva ekonomiky Ukrainy vid 29.12.2022 r. № 5573.

Стаття надійшла до редакції 31.08.2023

Довбня Олександр Борисович
магістр державного управління
Dovbnia Oleksandr
Master of Public Administration
ORCID: 0000-0002-6730-8953

Мамонова Валентина Василівна
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова
Mamonova Valentyna
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Management and Public Administration Department
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv
ORCID: 0000-0002-0219-3884

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9120

МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТОБУДІВНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УМОВАХ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

THE POST-WAR RECOVERY MECHANISM OF URBAN INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

Анотація. У статті наведено результати дослідження публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення. Зауважено, що протягом 2014–2021 років у процесі децентралізації в Україні було проведено ряд позитивних перетворень в управлінні містобудуванням, сприяло його удосконаленню. Зазначено, що військова агресія проти України призвела до значного пошкодження і навіть повного руйнування великої кількості об'єктів містобудівної інфраструктури населених пунктів, серед яких житлові будинки, освітні і медичні заклади, адміністративні будівлі та будівлі промисловості, транспорту, торгівлі, заклади освіти, культури і спорту, релігії, об'єкти дорожньої інфраструктури тощо. Підкреслено, що незважаючи на продовження ходу бойових дій, в Україні вже розпочався процес відбудови, прийнято низку документів, які встановлюють порядок розроблення програм комплексного відновлення містобудівної інфраструктури громад та територій. Наголошено, що визначальним суб'єктом публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення стануть органи місцевого самоврядування.

Акцентовано, що повоєнний механізм управління містобудівною інфраструктурою буде мати свої особливості, виклики та можливості реалізації. Обґрунтовано модель комплексного механізму публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення міст, який базується на моделі управлінського циклу. Запропоновано укрупнену структуру такого механізму. Розкрито зміст кожного компонента: аналіз масштабів ушкоджень збитків та потреб активів міст; аналіз післявоєнної спроможності великих міських громад та їх перегрупування з метою її посилення; планування розвитку містобудівної інфраструктури; виконання затвердженої програми комплексного відновлення містобудівної інфраструктури; моніторинг виконання програми відновлення; оцінювання реалізації програми та її коригування.

Ключові слова: містобудівна інфраструктура, повоєнне відновлення, механізм публічного управління

Summary. The paper presents the results of a study of public management of the development of urban infrastructure in the conditions of post-war recovery. It was noted that the military aggression against Ukraine led to significant damage and/or complete destruction of a significant number of objects of the urban infrastructure of settlements, including residential buildings, educational and health-care facilities, administrative buildings and industries, transport, trade, educational, cultural,

sports, and religion infrastructure and facilities. It is emphasized that despite the continuation of hostilities, the reconstruction process has already begun in Ukraine, simultaneously a number of legislative and other normative legal acts have been adopted, which establish the procedure for programs for the comprehensive restoration of the urban infrastructure of communities and territories. It was also stressed the crucial role of local self-government bodies in the future recovery process.

It was emphasized that the post-war urban infrastructure management mechanism will have its own peculiarities, challenges and opportunities for implementation. The model of the complex mechanism of public management of the development of urban infrastructure in the conditions of post-war reconstruction of cities, which is based on the model of the management cycle, is substantiated. An enlarged structure of such a mechanism is proposed. The content of each component is revealed: analysis of the extent of damages and needs of city assets; analysis of the post-war capacity of large urban communities and needs of their strengthening; planning the development of urban infrastructure; implementation of the approved program of comprehensive restoration of urban infrastructure; monitoring the implementation of the recovery program; evaluation of program implementation and its amendments.

Key words: urban infrastructure, post-war recovery, mechanism of public administration

Постановка проблеми в загальному вигляді. Протягом 2014–2021 рр. в Україні було проведено ряд перетворень як у самій сфері містобудування, так і в управлінні нею — кризь призму децентралізації та з метою євроінтеграції. Так, було прийнято закони щодо введення нових типів містобудівної документації (комплексні плани просторового розвитку територій громад); поєднано містобудівну документацію та землевпорядну; удосконалено заходи щодо партисипативності тощо. Також було прийнято закони, які мають значний вплив на публічне управління містобудівною інфраструктурою, а саме: «Про енергетичну ефективність» та «Про управління відходами». Крім того, протягом трьох останніх років введено в дію низку прогресивних ДБН, а саме — «Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні», «Планування та забудова територій» та багато інших. Все це позитивно впливало на розвиток містобудівної інфраструктури, сприяло удосконаленню публічного управління нею.

Але внаслідок повномасштабної військової агресії проти України 24 лютого 2022 р. велика кількість об'єктів містобудівної інфраструктури зазнала значного пошкодження або повного руйнування. Вже пошкоджено або зруйновано майже 150 тис. об'єктів містобудівної інфраструктури населених пунктів (перш за все у прифронтових областях), серед яких житлові будинки, освітні і медичні заклади, адміністративні будівлі та будівлі промисловості, транспорту, торгівлі, заклади освіти, культури і спорту, релігії, об'єкти дорожньої інфраструктури тощо [1].

Незважаючи на продовження ходу бойових дій, в Україні вже розпочалася відбудова, процес якої визначається низкою законодавчих та інших нормативно-правових актів та процедур. Проте механізм управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення все ще не відпрацьований.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений аналіз наукових публікацій за обраною тематикою свідчить, що проблеми управління

містобудуванням завжди були у центрі уваги як вчених — представників різних галузей науки, так і фахівців з питань містобудівної діяльності, а також молодих науковців. Зокрема, це загальні проблеми містобудування та комунальної інфраструктури міста (В.М. Бабаєв, О.А. Карлова, В.В. Мещеряков, О.М. Тищенко та ін.); широка тематика державного регулювання (перш за все — адміністративно-правового) містобудівної діяльності та будівельної галузі, а також громадського саморегулювання (Ю.О. Легеза, О.М. Непомнящий, М.Є. Околович, Ю.Г. Прав, О.В. Рибак, О.В. Сергієнко, О.В. Стукаленко, Ю.Л. Чепелевський, Р.С. Ярошевська та ін.); питання державного контролю та нагляду у сфері містобудівельної діяльності (В.О. Ромасько, В.В. Слончак та ін.); узагальнення зарубіжного досвіду різних аспектів містобудівної діяльності (О.Б. Ляшко, Р.Є. Савицький та ін.) тощо.

Разом з тим, з часу повномасштабної агресії проти України питання модернізації управління містобудівною інфраструктурою набуло іншого змістовного наповнення як в прикладному, так і дослідницькому контексті. Виклики, пов'язані зі знищенням або значним пошкодженням активів у всіх секторах життєдіяльності міст, вимагають приділення основної уваги питанням швидкої диверсифікації управління містобудівною інфраструктурою, перевертаючи акцент на відновлення або заміну втрачених чи пошкоджених активів та комплексне повоєнне планування.

Метою статті є обґрунтування моделі механізму публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення міст, який базується на моделі управлінського циклу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Укрупнено послідовність дій та процедур щодо організації відновлення об'єктів містобудівної інфраструктури, згідно з чинною законодавчою базою, можна представити наступним чином: 1) підготовка власником або балансоутримувачем активу звіту про пошкоджений або знищений актив; 2) здійснення оцінки пошкодженого/

знищеного активу комісією, визначеною відповідним органом місцевого самоврядування, або/та проведення технічної експертизи; 3) подання звіту з первинною інформацією про пошкоджене майно до Реєстру пошкодженого та знищеного майна (далі — РПЗМ); 4) визначення збитків та обґрунтування доцільності відновлення об'єкта; 5) виділення відповідного фінансування за рахунок визначених фондів або у вигляді субвенції органам місцевого самоврядування; 6) відновлення об'єкта (якщо відновлення є економічно доцільним).

Ключовим суб'єктом публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення становляться органи місцевого самоврядування (далі — ОМС). При цьому, крім відповідальності за відновлення муніципального майна, органи місцевого самоврядування беруть на себе створення і організацію діяльності двох ключових комісій: 1) комісії, яка проводить огляд пошкоджених/зруйнованих об'єктів (крім об'єктів культурної спадщини), визначає характер і розмір збитків, необхідність проведення технічної експертизи; 2) комісії для визначення компенсації за пошкоджені/зруйновані житлові об'єкти. Обидві комісії подають результати своєї роботи до РПЗМ. Якщо компенсаційна комісія має на меті визначення компенсації лише для житлового сектору, то оглядова комісія має на меті обстеження всіх пошкоджених та зруйнованих об'єктів.

Пріоритетними щодо проведення процедури відновлення визначено такі об'єкти соціальної інфраструктури: дитячі садки, школи; заклади охорони здоров'я, служби соціального захисту населення, адміністративні будівлі, служби цивільного захисту (пожежно-рятувальні підрозділи та аварійно-рятувальні служби), пошкоджені об'єкти комунального господарства (електро-, газо-, тепло-, водопостачання та водовідведення), житловий фонд, а саме — багатоквартирні будинки та гуртожитки. Незважаючи на те, що всі об'єкти належать до чутливої соціальної інфраструктури, алгоритм відновлення різний і залежить від форми власності [4]. Окремо визначено порядок відновлення житлового сектору.

Підкреслимо, що процес відновлення містобудівної інфраструктури має відбуватися відповідно до чинних законів та підзаконних актів, перш за все — Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та затверджених порядків розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них тощо.

Враховуючи вищенаведене, повоєнний механізм публічного управління містобудівною інфраструктури буде мати свої особливості, виклики та можливості реалізації. Модель такого механізму, який має бути комплексним, пропонуємо базувати на

технології управлінської діяльності (управлінському циклі): діагностика → прийняття рішення → організація виконання → аналіз результатів. Виходячи з цього, вважаємо, що механізм публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення має містити такі складники: аналіз масштабів ушкоджень збитків та потреб активів міст; аналіз післявоєнної спроможності великих міських громад та їх перегрупування з метою її посилення; планування розвитку містобудівної інфраструктури; виконання затвердженої програми комплексного відновлення містобудівної інфраструктури; моніторинг виконання програми відновлення; оцінювання реалізації програми та її коригування.

Схематично в укрупненому вигляді модель комплексного механізму публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення наведено на рис. 1.

Розглянемо більш детально кожен складовий елемент запропонованого механізму.

Аналіз масштабів ушкоджень, збитків та потреб активів міст є відправною точкою для подальшої оцінки спроможності громади щодо відновлення. Вважаємо за корисне проводити його за методологією DaLA, розробленою спільно Європейським Союзом, Групою Світового банку та Організацією Об'єднаних Націй, яка застосовувалася в багатьох країнах після катастроф і конфліктів з метою отримання інформації для планування відбудови та відновлення міст. У стислому викладенні сутність даної методології включає оцінку пошкодження як відновної вартості повністю або частково знищених фізичних активів; втрат в економічних процесах, які виникають через тимчасову відсутність пошкоджених активів; отриманого впливу на макроекономічні показники після катастрофи, з особливим акцентом на економічне зростання ВВП, платіжного балансу і фіскальної ситуації в країні [14]. Застосування методології DaLA у процесі формування та реалізації механізму управління містобудівною інфраструктурою в умовах відновлення громад має відбуватися з врахуванням наступного.

По-перше, інформацію про ушкодження необхідно формувати відповідно до процедури, визначеної у відповідності до Порядку подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 № 380. Згідно з ним, власники або балансоутримувачі пошкоджених об'єктів зобов'язані подати інформаційне повідомлення до Реєстру пошкодженого та знищеного майна (РПЗМ) — без його подання фізичні особи не зможуть отримати компенсацію на відновлення

пошкодженого або зруйнованого майна від держави, так само як і органи місцевого самоврядування не зможуть взяти участь у державних програмах підтримки, у разі якщо пошкоджений об’єкт не буде обліковуватись у РПЗМ. Порядком встановлено обов’язкові атрибути такого повідомлення (тип нерухомого майна, опис або назву об’єкта нерухомого майна, загальну площу об’єкту тощо) [5].

По-друге, об’єкт повинен бути обстежений згідно з Порядком виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов’язаних із пошкодженням будівель та споруд від 19 квітня 2022 р. № 473 [4]. Відповідно до нього, як зазначалося вище, визначені пріоритетні для обстеження об’єкти, які є об’єктами інфраструктури міста, а саме: багатоквартирні будинки та гуртожитки, дитячі садки, школи; заклади охорони здоров’я, служби соціального захисту населення, адміністративні будівлі, служби цивільного захисту та пошкоджені об’єкти комунального господарства, у тому числі лінійні. Обстеження об’єктів здійснюється одним із двох, або обома типами обстеження: комісійне обстеження та технічне обстеження. За результатами обстежень, комісія, яка утворена ОМС, подає вищезазначені акти та звіти до РПЗМ [7]. Процедурою також зазначено, що відновлення об’єктів, які можуть бути відновлено шляхом виконання будівельних робіт, а саме капітальним ремонтом або реконструкцією, має відбуватись власником, балансоутримувачем чи іншим замовником будівництва на підставі звіту технічного

обстеження відповідно розробленої та затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації [4].

По-третє, оцінка шкоди повинна бути виконана згідно з Порядком визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 326. Порядок визначає показники, які підлягають оцінці щодо втрати громадських будівель (об’єктів освіти, спорту, соціального захисту, охорони здоров’я, культури, адміністративних будівель тощо), об’єктів житлово-комунального господарства (зруйнованих та пошкоджених об’єктів), теплопостачання, водопостачання та водовідведення тощо) [3].

По-четверте, потреби у фінансуванні відновлення об’єктів міської інфраструктури мають охоплювати необхідні заходи щодо визначення ресурсу фінансування із застосуванням сучасних технологій крізь призму глобальних цілей сталого розвитку, зокрема — щодо підвищення енергоефективності, зниження викидів парникових газів та модернізації всіх муніципальних активів. Можливий механізм фінансування відновлення об’єктів містобудівної інфраструктури встановлено Бюджетним кодексом України та на 2023 рік визначено законом про державний бюджет. Зокрема, для відновлення наслідків збройної агресії передбачено такі фінансові інструменти: Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури, Фонд ліквідації наслідків збройної агресії та відповідні галузеві субвенції з державного бюджету місцевим

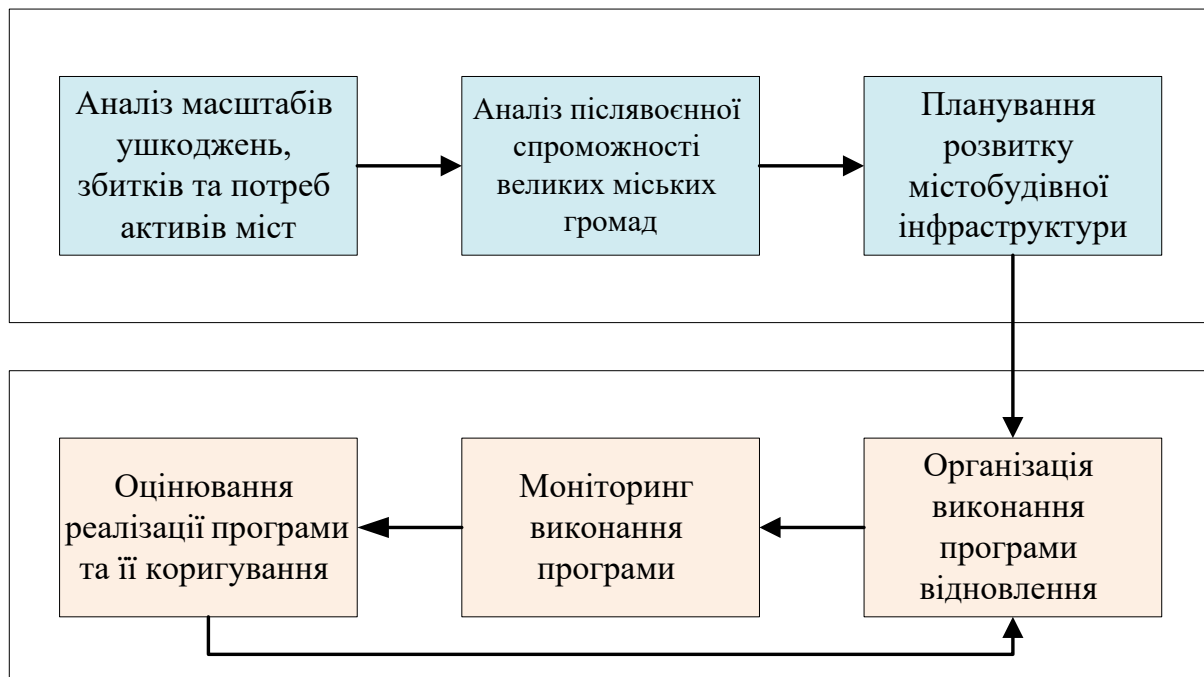


Рис. 1. Модель комплексного механізму публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення

Джерело: розроблено автором О. Довбня

бюджетам. Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури є недоступним безпосередньо для запиту органів місцевого самоврядування: суб'єктами запиту на фінансування є лише органи державної влади (обласні військові адміністрації, Київська державна адміністрація тощо), однак ОМС може бути одержувачем бюджетних коштів з цього фонду як власник пошкодженого майна. Для ОМС доступним є Фонд ліквідації наслідків збройної агресії, який спрямований на фінансування будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) громадських будівель і споруд, об'єктів інфраструктури, пов'язаних з наданням послуг з водопостачання, водовідведення, виробництва теплової енергії, тепlopостачання, електропостачання тощо. Також ст. 33 Закону про Державний бюджет України на 2023 рік передбачено можливість швидкої виплати набувачам (суб'єктам) донорської допомоги. Це може відбуватися як виняток, за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (може бути передбачено відкриття нових бюджетних програм, у тому числі трансферти місцевим бюджетам). Кошти спрямовуються до спеціального фонду державного бюджету для реалізації інвестиційних проектів, програм і заходів в рамках програмної допомоги та грантів донорів для відновлення України [9].

Аналіз післявоєнної спроможності великих міських громад та їх перегрупування з метою її посилення. У 2020 р. було завершено добровільне об'єднання територіальних громад у відповідності до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Кабінетом Міністрів України. Спроможними

визначалися громади, які є здатними забезпечувати (безпосередньо або через створені ними органи місцевого самоврядування) належний рівень надання публічних послуг у всіх сферах життєдіяльності громади, перш за все — щодо освіти і охорони здоров'я, соціального захисту і культури, житлово-комунального господарства тощо. При цьому має бути враховано потенціал територіальної громади — її кадрові, матеріальні і фінансові ресурси, інфраструктура тощо [2].

Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних територіальних громад здійснювалася шляхом надання громадам коштів у вигляді субвенції на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку кожної громади. При цьому загальний обсяг фінансової підтримки розподілявся між бюджетами територіальних громад, що об'єдналися, пропорційно до її площі та чисельності населення такої громади з рівною вагою обох цих факторів.

Проте із-за воєнних дій у більшості таких громад змінилися техніко-економічні показники, внаслідок чого був порушений баланс ресурсів, що склався у процесі формування громад. За дезагредованими даними щодо військової інтенсивності відносно населених пунктів України, що зібрані в рамках The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) станом на 31.07.2023 більш за все атак за критерієм «Вибухи/Дистанційно заподіяна агресія» було здійснено у Донецькій, Харківській, Херсонській та Запорізькій областях (без врахування інших критеріїв — «Насильство проти мирного населення» та ін.). При цьому найбільша кількість постраждалих громад також припадає на ці області (рис. 2) [12].

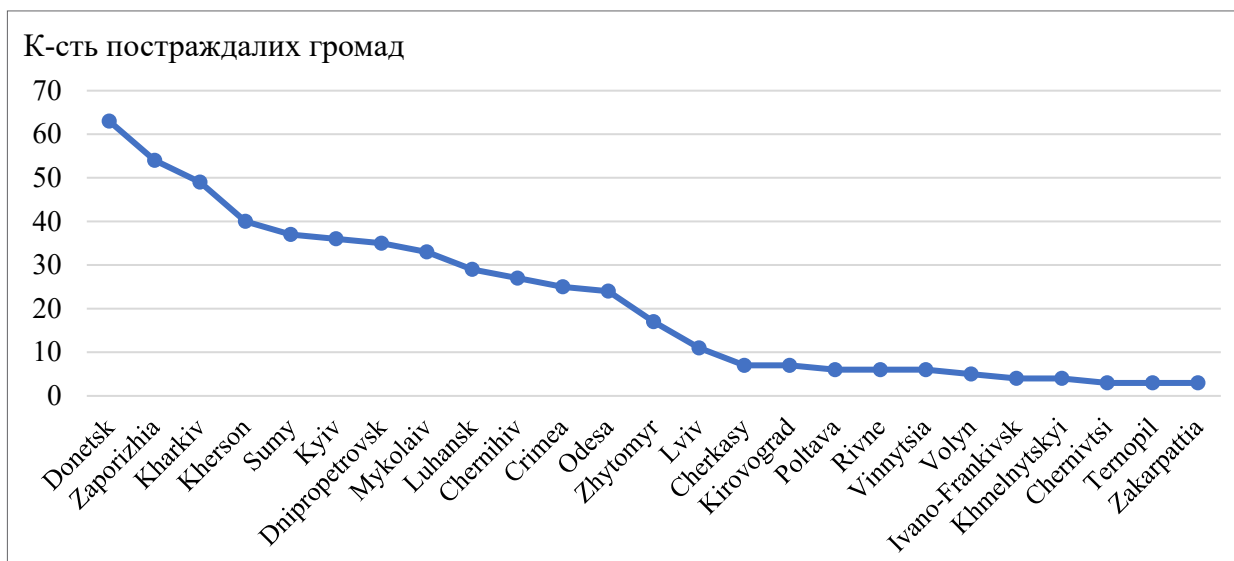


Рис. 2. Кількість постраждалих громад за період 24.02.2022–31.07.2023 по областях України
Джерело: побудовано автором О. Довбня за [12]

Підкреслимо, що аналіз спроможності територіальних громад та перепланування конфігурації найбільш постраждалих громад має здійснюватися не лише за масштабами руйнувань активів містобудівної інфраструктури, а й враховувати відтік населення та рух внутрішньо переміщених осіб (ВПО), що відіграє критичну роль у життєздатності громад та спроможності до функціонування.

За даними Міжнародної організації з питань міграції (International Organization for Migration — IOM), в ході дослідження щодо рухів ВПО, проведеного із 11 травня по 14 червня 2023 р. (Round 13), в Україні обліковується 5,088 мільйонів ВПО, серед яких 353 тис. осіб, які повернулися із-за кордону, але не повернулися до місць довоєнного проживання [11]. Більшість з ВПО за місцем проживання належать до Харківської, Донецької, Запорізької, Херсонської та Луганської областей, що у доповнення до даних щодо пошкоджень (рис. 3) дає маркер для визначення областей, в яких з високою ймовірністю необхідно буде проводити аналіз спроможності громад та їх перегрупування. (Додатково зазначимо, що за інформацією УВКБ ООН станом на 25 липня 2023 у світі зареєстровано 6,218 млн. біженців із України, 5,861 млн. з яких зареєстровано у Європі. Більшість біженців за місцем постійного проживання належить до Київської, Харківської, Дніпропетровської, Донецької та Запорізької областей. За даними опитування, 24% з високою ймовірністю не планують повернутись до України, що у кількісному показнику становить 1,492 мільйонів громадян та є також критичним показником [13]).

Планування розвитку містобудівної інфраструктури великих міських громад в умовах нестабільної демографічної ситуації з визначенням пріоритетності заходів щодо її відновлення. У травні 2022 р. було внесені зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині введення в дію нового документу для планування комплексного відновлення громад та територій — Програми комплексного відновлення території територіальної громади (далі — Програма), в якій мають бути визначено основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і передбачено комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної громади [10]. Кабінетом Міністрів України у жовтні 2022 р. затверджено Порядок розроблення проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них (далі — Порядок розроблення Програми). Визначено, що така Програма не належить до містобудівної документації, а тому не підлягає здійсненню стратегічної екологічної оцінки та розгляду її архітектурно-містобудівною радою, але проєкт Програми має пройти громадське обговорення [8]. Разом з тим,

Програма може містити пропозиції щодо внесення змін або розроблення містобудівної документації.

Проте слід зазначити, що існує ряд проблемних питань, які потребують подальшого вирішення, а саме:

- низька спроможність відповідального за розвиток органу публічного управління, паралельно зі обмеженими фінансовими можливостями громади, може призвести до низької якості Програми, оскільки зазначений вище Порядок розроблення Програми дозволяє органу виконавчої влади та виконавчому органу місцевої ради (уповноваженому органу містобудування та архітектури у разі його утворення) розробити Програму самостійно або із залученням спеціалістів підприємств, установ та організацій через процедуру закупівель — якщо громада не має можливості залучити до розробки Програми висококваліфікованих фахівців, вона мусить самостійно розробляти її, між тим, обсяг Програми вимагає глибоких знань у різних секторах життєдіяльності громади;
- оскільки Програма не є підставою для внесення змін або розроблення містобудівної документації, це коїть її не тільки не обов'язковим, а й недостатньо ефективним інструментом формування документів щодо містобудівної діяльності;
- встановлений Порядком розроблення Програми перелік її розділів не передбачає розробку пропозицій щодо стійкого, зеленого відновлення, а також розгляду питань ВПО, уразливих та соціальних аспектів гендерної рівності тощо: хоча процедура вимагає надання Програмі вихідних даних про постійне населення та ВПО в області/громаді, вона не конкретизує заходи для різних соціальних груп громади.

Організація виконання затвердженої програми комплексного відновлення містобудівної інфраструктури має включати низку заходів з координації розроблення містобудівної документації, залучення інвесторів і забудовників, застосування інструментарію державно-приватного партнерства і муніципального співробітництва тощо. При цьому ключова роль належить виконавчим органам місцевого самоврядування, що потребуватиме значних зусиль та інвестицій. Для цих цілей дуже важливо для органів місцевого самоврядування бути максимальною таргетованими та прозорими стосовно залучення інвестицій для відновлення та трансформації громади. Важливо не тільки провести глибокі аналітичні дослідження ситуації, яка склалась, а й визначити чіткі та посильні цілі. Важливу роль у досягненні поставлених цілей гратиме створення профілю міста, в якому мають бути зазначені ключові наскрізні проблеми просторових, соціальних, економічних, культурних факторів; стратегічні цілі та бачення реконструкції; план дій — структуру пріоритетів, орієнтовну

вартість та очікувані результати. Для успішного виконання затвердженої програми необхідно також проводити верифікаційні перевірки протягом перших років (особливо першого року) реалізації кожного проекту.

Моніторинг виконання програми відновлення є одним із ключових етапів комплексного механізму управління розвитком містобудівної інфраструктури, оскільки дає змогу відслідкувати і проаналізувати у процесі реалізації програми відновлення динаміку найважливіших для життєдіяльності громади показників та визначити ті напрями, які потребують більшої уваги та фінансування, а також ті, пріоритетність яких була визначена завчасно. Такий моніторинг відрізняється від груп перевірки попереднього компонента комплексного механізму тим, що моніторинг має проводитись за результатами закінчення запланованого програмою циклу чи етапу у встановлений проміжок часу (один рік, п'ять, сім, десять років після завершення), або у разі зміни техніко-економічних параметрів міста, або за суттєвого впливу на місто, спричиненого катастрофою.

Моніторинг повинен відбуватись у порядку та за змістом, передбаченим Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» для проведення містобудівного моніторингу, а також Порядком проведення містобудівного моніторингу, затвердженим наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01.09.2011 № 170 [6; 10]. Згідно із зазначеними документами, моніторинг проводиться щорічно відносно попереднього року та складається у формі аналітичного звіту з метою отримання реалістичної інформації щодо стану і змін об'єктів містобудівної інфраструктури та порівняння їх з показниками затвердженої програми для оцінки виконаного її етапу; прогнозування його впливу на сталість відновлення території, на екологію та економічні показники; для подальшого аналізу імплементації програми, її актуалізації.

Оцінювання реалізації програми та її коригування (за потребою). Цей компонент комплексного механізму публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури великих міст в умовах повоєнного відновлення необхідно провадити за завершенням програми. Має формуватись звіт про

завершення програми, який охоплює всі її етапи. У звіті повинні бути оцінені всі модальності, які були включені до програми за відповідними індикаторами, які повинні відповідати цілям, що були поставлені у програмі і бути у числовому або текстовому вираженні із зазначенням найвищої і найнижчої оцінки. Кожен індикатор повинен відповідати принципам SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*) та мати певні ключові параметри: опис індикатора — що конкретно він оцінює; частота оцінки протягом програми (якщо це передбачено) — щорічно, кожні два роки, тощо; джерело даних — звіти, камеральні вишукування, тощо; методологія збору даних — які дані та яким чином вони отримані; відповідальна особа за збір даних. Оцінювання програми також повинно містити рекомендації щодо подальшої роботи, розробки додаткових програм, оновлення містобудівної документації, коригування стратегії тощо.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, за результатами проведеного дослідження обґрунтовано модель механізму публічного управління розвитком містобудівної інфраструктури в умовах повоєнного відновлення міст, який базується на моделі управлінського циклу та складається з наступних компонентів: аналіз масштабів ушкоджень збитків та потреб активів міст; аналіз післявоєнної спроможності великих міських громад та їх перегрупування з метою її посилення; планування розвитку містобудівної інфраструктури; виконання затвердженої програми комплексного відновлення містобудівної інфраструктури; моніторинг виконання програми відновлення; оцінювання реалізації програми та її коригування. Застосування запропонованого механізму у діяльності органів публічного управління на місцевому рівні дозволить забезпечити результативність та ефективність розробки і реалізації програми відновлення і розвитку містобудівної інфраструктури громад та територій.

Перспективами подальших досліджень можуть стати доопрацювання складу та змісту програм комплексного відновлення громад у частині забезпечення громад методиками щодо їх розробки, впровадження принципів енерго-ефективного та зеленого відновлення, а також врахування потреб ВПО, соціальних аспектів гендерної рівності та ін.

Література

1. Васюнець Н. В Україні зруйновано майже 150 тисяч об'єктів. Скільки часу й коштів треба для відбудови? 07.03.2023. URL: <https://expres.online/spetstema-2/v-ukraini-zruynovano-mayzhe-150-tisyach-obektiv-skilki-chasu-y-koshtiv-treba-dlya-vidbudovi> (дата звернення: 14.08.2023).
2. Методика формування спроможних територіальних громад: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. (Дата оновлення 03.05.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> (дата звернення: 21.07.2023).

3. Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326 (дата оновлення 03.05.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-п> (дата звернення: 01.08.2023).

4. Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 473 (дата оновлення 01.10.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-п> (дата звернення: 21.07.2023).

5. Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 № 380 (дата оновлення: 26.06.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF> (дата звернення: 21.07.2023).

6. Порядок проведення містобудівного моніторингу: затв. наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01.09.2011 № 170 (дата оновлення: 04.02.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1268-11> (дата звернення: 21.07.2023).

7. Порядок проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 № 257 (дата оновлення 10.04.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-п> (дата звернення: 01.08.2023).

8. Порядок розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 14.10.2022 № 1159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-п> (дата звернення: 01.08.2023).

9. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX (дата оновлення: 21.07.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20> (дата звернення: 27.07.2023).

10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. (Дата оновлення 02.07.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 21.07.2023).

11. International Organization for Migration (IOM), Jul 03 2023. DTM Ukraine — Internal Displacement Report — General Population Survey Round 13 (11 May-14 June 2023). URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-13-11-may-14-june-2023> (дата звернення: 01.08.2023).

12. The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED): official site. URL: <https://acleddata.com/> (дата звернення: 01.08.2023).

13. UNHCR. Ukraine Refugee Situation. Situation Ukraine Refugee Situation. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата звернення: 01.08.2023).

14. World Bank Group. Damage, loss and needs assessment — tools and methodology. GFDRR. <https://www.gfdr.org/en/damage-loss-and-needs-assessment-tools-and-methodology> (дата звернення: 01.08.2023).

References

1. Vasjunecj N. V Ukraini zrujnovano majzhe 150 tysjach objektiv. Skiljky chasu j koshtiv treba dlja vidbudovy? [Almost 150,000 objects were destroyed in Ukraine. How much time and money are needed for reconstruction?] 07.03.2023. URL: <https://expres.online/spetstema-2/v-ukraini-zrujnovano-majzhe-150-tisyach-obektiv-skilki-chasu-j-koshtiv-treba-dlya-vidbudovi> (date of access 14.08.2023) [in Ukrainian].

2. Metodyka formuvannja spromozhnykh terytorijnykh ghromad [Methodology of formation of capable territorial communities]: zatv. Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п> (date of access 21.07.2023) [in Ukrainian].

3. Porjadok vyznachennja shkody ta zbytkiv, zavdanykh Ukraini vnaslidok zbrojnoji aghresiji Rosijskoi Federaciji [The procedure for determining damage and losses caused to Ukraine as a result of the armed aggression of the Russian Federation]: zatv. Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.03.2022 № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-п> (date of access 01.08.2023) [in Ukrainian].

4. Porjadok vykonannja nevidkladnykh robot shhodo likvidaciji naslidkiv zbrojnoji aghresiji Rosijskoi Federaciji, pov'jazanykh iz poshkodzhennjam budivelj ta sporud [The procedure for the implementation of urgent works related to the elimination of the consequences of the armed aggression of the Russian Federation, related to the damage to buildings and structures]: zatv. Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19.04.2022 № 473. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-п> (date of access 21.07.2023) [in Ukrainian].

5. Porjadok podannja informacijnogho povidomlennja pro poshkodzhene ta znyshhene nerukhome majno vnaslidok bojovykh dij, terorystychnykh aktiv, dyversij, sprychynenykh zbrojnoju aghresijeju Rosijskoi Federaciji proty Ukrainy [The procedure for submitting an information notice about damaged and destroyed real estate as a result of hostilities, terrorist acts, sabotage caused by the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine]: zatv. Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26.03.2022 № 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF> (date of access 21.07.2023) [in Ukrainian].

6. Porjadok provedennja mistobudivnogho monitorynghu [The procedure for urban planning monitoring]: zatv. nakazom Ministerstva reghionaljnogho rozvytku, budivnyctva ta zhytlovo-komunaljnogho ghospodarstva Ukrainy vid 01.09.2011 № 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1268-11> (date of access 21.07.2023) [in Ukrainian].
7. Porjadok provedennja obstezhennja pryjnyatykh v ekspluataciju ob'ektiv budivnyctva [The procedure for conducting an inspection of construction objects put into operation]: zatv. Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.04.2017 № 257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-п> (date of access 01.08.2023) [in Ukrainian].
8. Porjadok rozroblennja, provedennja ghromadsjkogho obghovorennja, pohodzhennja prohram kompleksnogho vidnovlennja oblasti, terytoriji terytorialnoji ghromady (jiji chastyny) ta vnesennja zmin do nykh [The procedure for developing, holding a public discussion, approving programs for the comprehensive restoration of the region, the territory of the territorial community (its parts) and making changes to them]: zatv. Postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.10.2022 № 1159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-п> (date of access 01.08.2023) [in Ukrainian].
9. Pro Derzhavnyj bjudzhet Ukrainy na 2023 rik [On the State Budget of Ukraine for 2023]: Zakon Ukrainy vid 03.11.2022 № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20> (date of access 27.07.2023) [in Ukrainian].
10. Pro rehuljuvannja mistobudivnoji dijajnosti [On the regulation of urban planning activities]: Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 № 3038-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (date of access 21.07.2023) [in Ukrainian].
11. International Organization for Migration (IOM), Jul 03 2023. DTM Ukraine — Internal Displacement Report — General Population Survey Round 13 (11 May-14 June 2023). URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-13-11-may-14-june-2023> (date of access 01.08.2023).
12. The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED): official site. URL: <https://acleddata.com/> (date of access 01.08.2023).
13. UNHCR. Ukraine Refugee Situation. Situation Ukraine Refugee Situation. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (date of access 01.08.2023).
14. World Bank Group. Damage, loss and needs assessment — tools and methodology. GFDRR. <https://www.gfdr.org/en/damage-loss-and-needs-assessment-tools-and-methodology> (date of access 01.08.2023).

Стаття надійшла до редакції 26.08.2023

УДК 341.1+327.5

Горліченко Сергій Олександрович
науковий співробітник
Науково-дослідного центру
Інститут спеціального зв'язку та захисту інформації
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
Horlichenko Serhii
Researcher of the
Scientific Research Center
Institute of Special Communication and Information Protection
National Technical University of Ukraine
“Ihor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”
ORCID: 0000-0002-8999-7526

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9103

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ КІБЕРПРОСТОРУ В КРАЇНАХ СВІТУ

REGULATORY AND LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING CYBERSPACE SECURITY IN COUNTRIES OF THE WORLD

Анотація. Вступ. Кібербезпека вважається однією з найактуальніших тем сучасного міжнародного права, вкрай важливою для забезпечення національної безпеки держав. Інформаційно-комунікаційні технології можуть бути використані з метою негативного впливу на економічні, соціальні, культурні та політичні відносини, завдати шкоди економічному, військовому, оборонному потенціалу держави та суспільства. У зв'язку з цим міжнародне суспільство виявляє серйозну зацікавленість у розробці багатосторонньої правової основи співробітництва в галузі кібербезпеки. Однак єдиний підхід до вирішення цього завдання на міжнародній арені поки так і не вироблений, оскільки складність правового регулювання кіберпростору обумовлена віртуальною характеристикою відносин, що складаються в цій сфері.

Метою дослідження є аналіз особливостей правового регулювання забезпечення кібербезпеки в різних країнах світу в системі міжнародної безпеки.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правове забезпечення щодо регулювання безпеки кіберпростору; 2) праці вітчизняних та зарубіжних авторів, що провадять свої науково-практичні дослідження у сфері кібербезпеки.

Результати. У науковій статті розкрито послідовність формування нормативно-правових механізмів забезпечення безпеки кіберпростору. Розглянуто домінуючі ідеї щодо влаштування кіберпростору та проблеми формування міжнародного права про кіберпростір, котрі пов'язані з основними принципами та характеристиками міжнародного публічного права. Приділяється увага впливу цифрового суверенітету на розвиток міжнародного законодавства про кіберпростір. Визначено що створення норм, що регулюють діяльність в кіберпросторі, потребує врахування таких аспектів, як забезпечення кібербезпеки, захист особистих даних, боротьба з кіберзлочинами та кібертероризмом.

Перспективи. На підставі аналізу міжнародного законодавства вказано напрями які потребують поліпшення у сфері забезпечення безпеки кіберпростору в сучасних умовах.

Для забезпечення ефективного захисту кіберпростору важливо продовжувати розвивати міжнародне законодавство та створювати нові технологічні та організаційні інструменти для забезпечення кібербезпеки.

Ключові слова: кіберпростір, кібербезпека, інформаційна безпека, кіберзагрози, інформаційно-комунікаційні технології, кіберзлочинність, міжнародне право.

Summary. Introduction. Cyber security is considered one of the most relevant topics of modern international law, extremely important for ensuring the national security of states. Information and communication technologies can be used to have

a negative impact on economic, social, cultural and political relations, to harm the economic, military and defense potential of the state and society. In this regard, the international society shows a serious interest in the development of a multilateral legal framework for cooperation in the field of cyber security. However, a unified approach to solving this task in the international arena has not yet been developed, since the complexity of the legal regulation of cyberspace is due to the virtual characteristics of relations in this area.

The purpose of the study is to analyze the peculiarities of the legal regulation of cyber security in different countries of the world in the system of international security.

Materials and methods. The research materials are: 1) regulatory and legal support for the regulation of cyberspace security; 2) works of domestic and foreign authors conducting scientific and practical research in the field of cyber security.

The results. The scientific article reveals the sequence of formation of regulatory and legal mechanisms for ensuring the security of cyberspace. The dominant ideas regarding the arrangement of cyberspace and the problems of formulating international law on cyberspace, which are related to the main principles and characteristics of international public law, are considered. Attention is paid to the influence of digital sovereignty on the development of international legislation on cyberspace. It was determined that the creation of norms regulating activities in cyberspace needs to take into account such aspects as ensuring cyber security, protecting personal data, fighting cybercrimes and cyberterrorism.

Prospects. On the basis of the analysis of international legislation, directions that require improvement in the field of ensuring cyberspace security in modern conditions are indicated.

To ensure effective protection of cyberspace, it is important to continue to develop international legislation and create new technological and organizational tools to ensure cyber security

Key words: cyber space, cyber security, information security, cyber threats, information and communication technologies, cyber crime, international law.

Вступ. У науковій літературі кіберпростір часто помилково асоціюється з Інтернетом. Однією з причин цієї помилки є відсутність єдиного визначення поняття «кіберпростір». У той же час Міністерство оборони США вважає, що кіберпростір — це «...сфера, що характеризується можливістю використання електронних та електромагнітних засобів для запам'ятовування, модифікування та обміну даними через мережеві системи та пов'язану з ними фізичну інфраструктуру» [1]. У Китаї 7 листопада 2016 року було прийнято Закон про кібербезпеку, що регламентує дії постачальників мережевих продуктів та послуг зі збирання, зберігання та обробки даних користувача; порядок та специфіку забезпечення безпеки інформаційної інфраструктури у стратегічно важливих галузях. Головною метою ухвалення Закону проголошується захист національного «кіберсуверенітету» КНР [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання щодо міжнародного співробітництва у сфері забезпечення безпеки кіберпростору перебували у фокусі уваги таких науковців як Башак К. [8], Бабакін В. М. [16], Грайворонський М. В. [19], Поляков О. М. [26], Лук'янчикова В. Ю. [28]. Серед тем, що були розглянуті авторами, велике значення приділено теоретичним аспектам різних питань, що стосуються інституту міжнародної інформаційної безпеки, а також обговоренню питань співпраці в межах регіональних міжнародних організацій.

Процес формування стратегії кібербезпеки Європейського Союзу знаходиться під увагою науковців Забара І. М. [27], Грубінко А. [29], Орлов О. В. [21], Оніщенко Ю. М. Серед основних аспектів, на які вони акцентують увагу, включають

загальну юридичну стратегію ЄС щодо протидії кіберзлочинності, міжнародну співпрацю в галузі кібернетичної та інформаційної безпеки, боротьбу з кіберзлочинами, а також конкретні ізольовані випадки кіберзлочинів.

У науковій літературі зустрічається справедливе твердження про те, що проблематика кіберпростору в цілому, і кібербезпеки зокрема, актуалізувалася в результаті війни в Перській затоці 1990–1991 рр., у ході якої використання новітніх військових технічних досягнень супроводжувалося потужною інформаційною кампанією та висвітленням у пресі [3].

Після зазначених подій вчені та політики стали переосмислювати поняття «інформаційна війна», «кібервійна». Кіберпростір стали розглядати як «п'ятий простір», що використовується для досягнення політичних цілей за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [4].

Мета дослідження є аналіз особливостей правового регулювання забезпечення кібербезпеки в різних країнах світу в системі міжнародної безпеки.

Постановка проблеми. Глобальні медіа найчастіше вказують на кібератаки з інших держав і стан економіки світу як основні загрози. Найбільше тривоги щодо кібератак виявляють в Японії, а також значуще хвилювання викликають у країнах, таких як США, Німеччина та Велика Британія [4].

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та Інтернету призвів до появи зовсім нових концепцій у сфері міжнародної безпеки, таких як «кіберзлочинність» і «кібертероризм». В той же час, все більшу важливість у формуванні єдиної стратегії забезпечення кібербезпеки як неот'ємної

частини національної безпеки країн світу і на міжнародному рівні набуває політика кібербезпеки.

Необхідність вирішення на міждержавному рівні питання щодо застосування існуючих міжнародно-правових норм та принципів до інформаційної сфери, а також розробки спеціальних правил поведінки у кіберпросторі з метою правової протидії використанню інформаційно-комунікаційних технологій у незаконних цілях.

Виклад основного матеріалу. Ідея влаштування кіберпростору з використанням норм міжнародного права не нова. З 1996 року спроби формулювання міжнародного права про кіберпростір постійно пропонувалися (і спростовувалися) експертами в галузі права, представниками бізнесу та державами. Відповідно до принципів міжнародного права існує три домінуючі ідеї про влаштування кіберпростору: ліберальні інституціоналісти, кіберлібертаріанці та державники.

Ліберальні інституціоналісти закликають до важливості міжнародних інституцій в управлінні кіберпростором [6]. У той час як кіберлібертаріанці є прихильниками ідеї, що кіберпростір повинен залишатися вільним від тиранії та будь-яких деспотичних правил, які можуть перешкодити інтернет-свободі [7]. Державники вважають, що формулювання національного та міжнародного права, що регулює кіберпростір, є обов'язком держави [8, с. 56], домінуючі ідеї влаштування кіберпростору зображено на рис. 1.

Ці три основні ідеї відображають принципи влаштування кіберпростору у міжнародно-правовому аспекті.

Якщо відобразити модель кіберпростору окремої держави, то можемо зрозуміти, що це структурно-сегментований комплекс інформаційно-комунікаційного виміру життєдіяльності країни, який складається з різних за масштабом і характером елементів та їх взаємодії (рис. 2).

Кіберпростір великих міст — є місцеві засоби масової інформації, ряд соціальних мереж та

локальні мережі які з'єднані між собою, і мають доступ до глобальної мережі типу інтернет. Тобто це весь сегмент, який присутній на даній території і взаємодіє один з одним.

Інформаційно-комунікаційне середовище об'єднань та громад. Це досить нове явище, яке ще до кінця не сформувалося. Громади поступово стають центром життя. Це лише питання часу.

Географічна локація окремих інформаційних об'єктів. Коли значуща подія в певному місці або населеному пункті набуває великої популярності. Такі точки будуть завжди. Наприклад можна згадати місто Бахмут у 2023 році.

Судячи з цього ми можемо підкреслити необхідність врегулювання відносин в кіберпросторі, як на національному рівні так і в глобальному значенні, що потребує розробки та впровадження нових рішень в сфері безпеки кіберпростору.

Юрисдикції у міжнародному праві значною мірою пов'язані з суб'єктом міжнародного права (або учасниками міжнародних відносин) та територіальністю, до якої право може формально застосовуватися [9, с. 82]. Суб'єкти в кіберпросторі різноманітні та поширені: від державних суб'єктів, великих інтернет-компаній, малих і середніх підприємств до окремих фізичних осіб. Кожен із цих суб'єктів має своє бачення на те, як слід регулювати кіберпростір.

Надзвичайно складним є визначення того, які суб'єкти права законні та підпадають під дію міжнародного права про кіберпростір. Міжнародні суб'єкти все ще не можуть дійти згоди про статус кіберпростору — чи він є глобальним надбанням, чи належить державам, на території яких відбуваються операції з ним. Дані аспекти створюють серйозні проблеми для визначення юрисдикції міжнародного кіберправа на сьогоднішній день.

Визначення особливостей устрою кіберпростору ще більше ускладнює арбітраж. Міжнародне публічне право потребує чітких механізмів врегулювання спорів та арбітражу для забезпечення

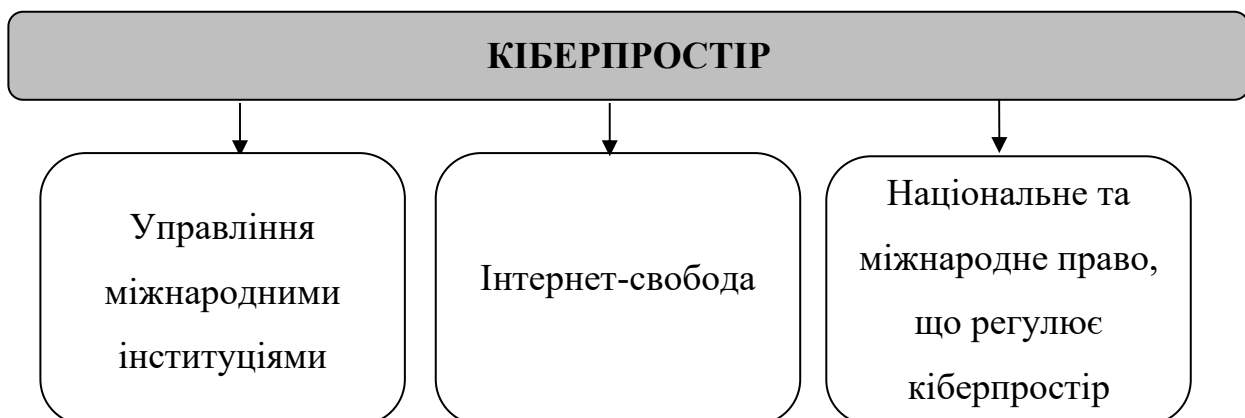


Рис. 1. Домінуючі ідеї про влаштування кіберпростору
Джерело: узагальнено автором на основі [6–8]

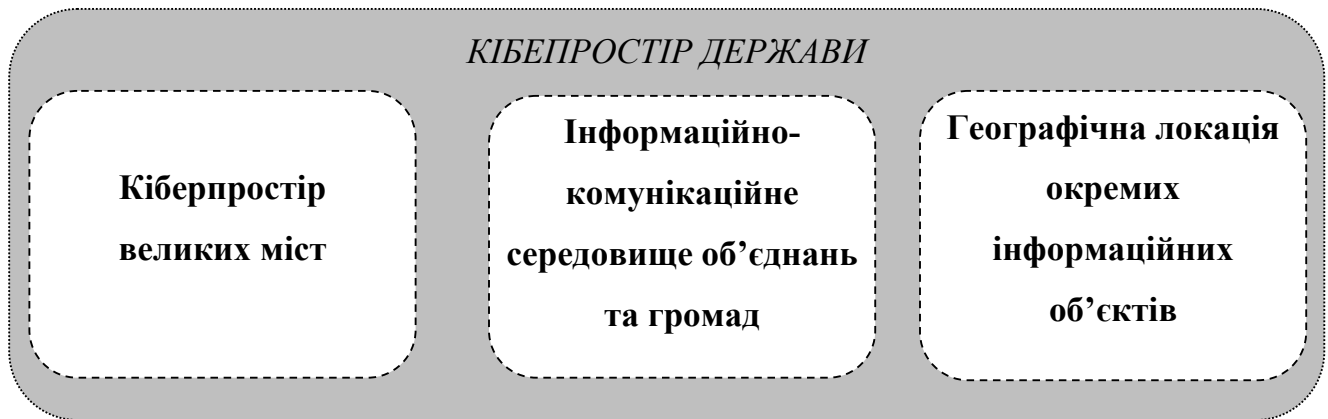


Рис. 2. Модель кіберпростору окремої держави

Джерело: розроблено автором

відповідальності суб'єктів [9, с. 108]. У міжнародному законодавстві про кіберпростір через різноманітність його учасників досі немає універсально узгодженої правової норми про те, хто має отримати повноваження щодо механізмів вирішення спорів та арбітражу. Арбітраж щодо поведінки у кіберпросторі вже існує, але в основному він пов'язаний з торгівлею та злочинністю і має місце в національних правових системах, а не в міжнародному суді [10]. Таким чином, це потенційно підриває неупередженість закону, оскільки деякі держави, ймовірно, мають більший вплив у даній ситуації. Проте у кіберпросторі можливий міжнародний арбітраж. Постійна палата третейського суду в Гаазі може мати потенціал для розгляду спорів щодо кіберпростору, оскільки вона вже має повноваження щодо розгляду справ, пов'язаних з космосом, енергетикою та навколишнім середовищем.

Що стосується арбітражу, то необхідно брати до уваги проблеми кіберпростору, пов'язані з правовими інструментами та судовою практикою. Обидві спостерігаються на двох рівнях: національному та міжнародному. Правова база, що регулює кіберпростір, відносно добре розвинена у високотехнологічних країнах. На федеральному рівні в США діють три основні постанови: НІРАА (1996), Закон Грема-Ліча-Біллі (1999) і Закон про внутрішню безпеку (2002). У Франції правова база щодо кіберпростору прийнята та розвивається з 1998 року [11].

Також до кіберпростору можливе таке застосування принципів та норм міжнародного права, як невикористання сили та загрози силою; невтручання у справи, що входять до внутрішньої компетенції держав; обов'язок держав співпрацювати одна з одною; суверенну рівність держав; повага до прав людини та основних свобод та ін.

Однак кіберпростір має певну специфіку, обумовлену віртуальною характеристикою глобального інформаційного простору, як об'єкта права, в якому відстань не має значення. У зв'язку з цим

загальновизнані принципи і норми міжнародного права в ряді випадків не можуть застосовуватися до кіберпростору методом простої екстраполяції понять. Так, наприклад, такі поняття, як «акт агресії», «застосування сили», «збройний напад» не можна застосовувати до будь-якої комп'ютерної атаки, а використовуване політологами та в засобах масової інформації поняття «інформаційна війна» не можна застосовувати до поняття «війна» в його міжнародно-правовому розумінні. Деякі існуючі зобов'язання держав можуть виконуватися в кіберпросторі відповідно до принципу *mutatis mutandis* зі змінами, заснованими на особливій природі кіберпростору. При цьому слід визнати, що концептуальні засади існуючого міжнародного правопорядку часом досить складно адаптуються до загроз, що виникають у кіберпросторі.

Дослідження використання кіберпростору як полігону гібридної агресії є недостатніми, оскільки це стає все більш типовим для стратегії ведення воєнної агресії в сучасних умовах. Дубов Д., зазначає, що дискусія щодо сприйняття природи кібератак та відповідей на них почалася в 2010–2011 роках. У 2011 році був прийнятий документ «Талліннське керівництво із застосування міжнародного законодавства у кіберсфері», а в 2012 році НАТО визнало кіберпростір новим театром воєнних дій. Однак у практичній площині реагування є досить проблематичним, оскільки важко довести причетність конкретних країни чи груп до здійснення атак [12].

Автори-розробники «Талліннського керівництва із застосування міжнародного права в кібервійнах» виходять з того, що кіберпростір нічим не відрізняється від інших сфер відносин і не вимагає особливих підходів до його правового регулювання, а основні принципи міжнародного права, норми міжнародного гуманітарного права застосовні до дій у кіберпросторі. Так, згідно з Талліннським керівництвом, термін «зброя» застосовується до кібертехнологій, а великомасштабні кібератаки

можуть вважатися «збройним нападом» за змістом ст. 51 Статуту ООН [13].

У Талліннському керівництві, по суті, розглядаються два основні аспекти: «*jus ad bellum*», що визначає умови застосування державою сили в міжнародних відносинах, і «*jus in bello*», що визначає аспекти конфлікту, що становлять гуманітарний інтерес. Як відомо, основним джерелом права *jus ad bellum* є Статут ООН, а основними джерелами *jus in bello* є Гаазькі конвенції, Женевські конвенції та інші міжнародні договори, підписані у розвиток норм та ідеї цих конвенцій.

Проблемі адаптації міжнародного права збройних конфліктів до кіберпростору присвячено низку наукових статей у зарубіжних доктринах міжнародного права. Так, ст. 41 та ст. 42 Статуту ООН виділяють два основні види «сили» — сила, пов'язана з використанням збройних сил (зброї) і сила, не пов'язана з використанням зброї. Міжнародні відносини у сфері зловмисного використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в основному врегульовані нормами ст. 2 (4) Статуту ООН, які пред'являють до держав вимогу утримуватися від загрози силою або її застосування у міжнародних відносинах, у тому числі й у кіберпросторі». Водночас варто зазначити, що незважаючи на «очевидність» можливості використання ІКТ у військових цілях, практично всі фахівці вважають, що ІКТ не є зброєю.

Однак слід враховувати, що відповідно до консультативного висновку Міжнародного Суду ООН «Про законність застосування ядерної зброї» здійснення права на самооборону не залежить від типу зброї, яка застосовується для нападу, достатньо самого факту застосування сили [14].

Аналіз існуючої практики демонструє, що нині розширюється трактування поняття «зброя». Так, терористична атака 11 вересня 2001 р. у Нью-Йорку з використанням захоплених терористами літаків була де-факто прирівняна до «збройного нападу» у сенсі ст. 51 Статуту ООН. У цьому випадку цивільні літаки, які не є за своєю природою зброєю, в результаті їх нецільового використання були перетворені на напад. Таким чином США за підтримки міжнародного співтовариства оголосили про своє право на індивідуальну і колективну самооборону.

У звичайному міжнародному праві є розуміння того, що не будь-яке застосування сили може вважатися збройним нападом. У рішенні Міжнародного Суду у справі про військову та воєнізовану діяльність у Нікарагуа та проти Нікарагуа від 27 червня 1986 р. було позначено «критерій масштабу» збройного нападу будь-якої з держав на іншу державу. У подальшому критерій масштабу було підтверджено у низці інших рішень Міжнародного Суду [15].

У контексті використання інформаційно-комунікаційних технологій критерій масштабу

теоретично може вважатися виконаним, якщо кібератака виходить за межі окремих незначних інцидентів. Як приклад експерти наводять безпосередній вивід з ладу інфраструктури (яку неможливо досить швидко виправити) з наслідками, що блокують здатність держави діяти або забезпечувати елементарні життєві умови населення. Таким чином, якщо наслідки від комп'ютерної атаки за своїм ефектом відповідають ефекту від нападу регулярних збройних сил, критерій масштабу теоретично може вважатися виконаним.

Задля справедливості слід зазначити, що критерій масштабу визнається не всіма державами. Наприклад, Держдепартамент США заперечував проти застосування Міжнародним Судом критерію масштабу у рішеннях щодо Нікарагуа та нафтових платформ [16].

Традиційними вимогами до дій держави у відповідь на збройний напад, що здійснюються в рамках права на самооборону, згідно зі ст. 51 Статуту ООН є необхідність і пропорційність. Зазначені вимоги не закріплені безпосередньо у Статуті ООН, проте вони відображають зміст міжнародного звичаю у цій галузі.

Згідно з чинним міжнародним правом, для відповіді на «збройний напад» силою слід визначити, що відповідальність за напад несе інша держава. Стосовно кіберпростору досить важко встановити виконавця нападу та визначити, чи діє він під контролем держави. У той час як місце розташування мети атаки очевидне, розташування її джерела часто не піддається визначенню [17].

Вищезазначені обставини демонструють певні складнощі щодо застосування існуючих норм сучасного міжнародного права до кіберпростору. Вирішенню багатьох питань у цій сфері могло б сприяти обговоренню проблеми з технічними фахівцями щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема у військових цілях.

У практичному плані у контексті права на самооборону за ст. 51 Статуту ООН міжнародному співтовариству слід виробити чіткі категорії, що дозволяють кваліфікувати кібератаку як «застосування сили» або «акт агресії», а також відповідні критерії для кваліфікації інформаційно-комунікаційних технологій як зброї.

Якщо ж звернутися до питання створення нових норм для регулювання кіберпростору, то в даний час зусилля держав, на жаль, сконцентровані на вузькій сфері питань прав людини, конфіденційності даних тощо. Більш того, не всі держави зацікавлені у створенні сучасного та ефективного механізму співробітництва, відкрито виступаючи проти розробки нових міжнародно-правових інструментів. З цієї причини нині відсутня всеосяжна міжнародно-правова база у сфері кіберпростору.

Поняття «кіберзлочин» з'явилося досить недавно завдяки сполученню двох слів: «кібер»

і «злочин» [17]. Кібертермінологія включає в себе поняття кіберпростору, що використовується як термін для віртуального світу та інформаційного простору, що можна моделювати за допомогою комп'ютера. Вже у 1960-х роках у зарубіжній пресі з'явилося поняття «кіберзлочинність», що стосувалось злочинів, що були скоєні з використанням ЕОМ. Але зв'язувати поняття кіберзлочинності тільки з комп'ютерами значно збіднює дану дефініцію, не дозволяючи оцінювати кіберзлочини, учинені з використанням інших засобів зв'язку, таких як мобільні телефони. Наприклад, дії, шахрайства з оплатою послуг зв'язку.

Цікава думка Бабакіна В.М., який зазначає, що поняття «кіберзлочину» є поки незвичним для правоохоронних органів, проте злочинні дії, в яких використовується глобальна комп'ютерна мережа Internet, містять в собі велику суспільну небезпеку. Автор акцентує увагу, що транснаціональний характер злочинності з використанням комп'ютерної мережі дає підстави вважати, що розробка спільної політики по основних питаннях повинна бути частиною будь-якої стратегії боротьби з кіберзлочинністю. Також певною мірою чинником, що сприяє зростанню цього нового виду злочинів, можна вважати відсутність належної взаємодії національних правоохоронних органів у питаннях попередження та розслідування таких видів злочинів [17].

Єдиним багатостороннім договором стосовно злочинної діяльності у сфері інформаційних технологій є Конвенція про злочинність у сфері комп'ютерної інформації, прийнята 23 листопада 2001 р. у Будапешті. Також проводиться серія дискусій про заохочення того, щоб звичайне міжнародне право стало основою міжнародного права щодо кіберпростору, але для цього потрібне переосмислення практики та правових інструментів, що діють на національному рівні [18]. Це все ще малоімовірно через відмінності в національних правових системах щодо кіберпростору у різних країнах.

Зазначена Конвенція включає заходи щодо різних видів злочинів, включаючи, але не обмежуючись такими: порушення конфіденційності, цілісності та доступності комп'ютерних даних і систем (незаконний доступ, неправомірне перехоплення, маніпулювання даними, вплив на функціонування систем, незаконне використання пристроїв); правопорушення, пов'язані з використанням комп'ютерних засобів (підроблення з використанням комп'ютерних технологій, шахрайство з використанням комп'ютерних технологій); а також порушення авторських та суміжних прав.

Слід враховувати, що ця конвенція розроблялася у той час, коли рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій був невисоким і багато видів мережевих загроз ще не були відомі. З цієї причини ст. 1 Конвенції, що містить визначення,

та наступні статті Конвенції навіть не згадують про використання зловмисниками «ботнети», «фішинг», «спам» та ін.

Звернення уваги до того, що деякі кіберзлочини не були виділені нормами Конвенції про кіберзлочинність в окремі групи, є важливим. У наукових колах досі тривають дискусії про ті кіберзлочини, які викликають суперечки щодо того, чи потрібно гармонізувати законодавство на міжнародному рівні для того, щоб криміналізувати їх. Серед таких кіберзлочинів є «кібертероризм» та використання кіберпростору в терористичних цілях. Держави та міжнародні організації докладають зусиль для боротьби з терористичними організаціями, які використовують кіберпростір. Наприклад, на рівні Європейського Союзу існує проект Clean IT, метою якого є боротьба з кібертероризмом [19]. Однак, через відсутність узгодженого визначення тероризму на міжнародному рівні, боротьба з кібертероризмом ускладнюється, хоча не стає неможливою. Тому криміналізація кібертероризму як явища є нагальною та необхідною для міжнародного співтовариства.

Ми не можемо ігнорувати ще одну групу кіберзлочинів, а саме — викрадення, передачу та незаконне використання особистих даних з метою вчинення злочинів (identity theft), яка, хоча і не включена окремо в Конвенцію про кіберзлочинність, але отримала поширення після прийняття міжнародного документа. Деякі країни виділяють ці злочини в окрему категорію, інші вважають, що дані діяння підпадають під кілька статей кримінального законодавства [18, с. 33], це в свою чергу викликає необхідність віднесення цього виду злочину до окремої категорії та узгодження міжнародного законодавства в даній області.

На сьогодні викликає занепокоєння зростання масштабів як традиційного картингу (вид шахрайства, пов'язаний із використанням платіжних карток або їхніх реквізитів.), так і більш складних кіберзлочинів. Крім того, й досі значними за обсягами та збитками залишаються такі злочини, як поширення порнографії, порушення авторських прав [20]. За останні роки в мережі все частіше з'являються сайти, основною функцією яких є негласний доступ особистої інформації їх відвідувачів: номери платіжно-розрахункових карт і PIN-коди до них; логіни і паролі; адресна книга; історія відвідувань і закладки у браузері; нещодавно збережені документи тощо [21]. Фахівці, які досліджують питання кібербезпеки, до кіберзагроз також відносять: таргетовані атаки (Advanced Persistent Threat); кібертероризм (вплив на системи керування); кібервійни; хактивізм; зловживання у соціальних мережах (вплив на суспільство); атаки на банківські системи (викрадення грошей); атаки на електронний уряд; апаратні закладки у мікросхемах і прошивках комп'ютерного і мережного обладнання [22].

Зусилля щодо формулювання міжнародних нормативно-правових актів також докладають у різних установах, таких як International Telecommunication Union (ITU) та Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). На жаль, даним організаціям не вдається подолати те, що міжнародне право ефективно застосовується лише у боротьбі з кіберзлочинністю та при вирішенні технічних деталей [23]. Ці організації, не включають належних та обов'язкових міжнародно-правових документів і судової практики. Таким чином, міжнародне право, яке стосується кіберпростору, зараз має обмежену ефективність, і його складно впровадити для державних суб'єктів.

Міжнародне право про кіберпростір починає більш стрімко розвиватися з просуванням цифрового суверенітету. Цифровий суверенітет — це ідея контролю та управління доступом, інформацією, комунікаціями, мережами та інфраструктурою у цифровій сфері з боку міжнародних суб'єктів [24]. В останні роки ця ідея набирає обертів завдяки трьом історичним обставинам у кіберпросторі: кіберальянсу Китаю та Росії з питань цифрового суверенітету; Справи Сноудена та Wikileaks; та зростання Google, Apple, Facebook, Amazon (GAFA).

Кіберальянс Китаю та Росії характеризується тим, що обидві країни вимагають більшого контролю над власним кіберпростором, підтримуючи принцип невтручання у глобальні системи управління Інтернетом, такі як ITU, ICANN, IANA. Це викликає суперечки про те, чи не суперечить ідея цифрового суверенітету інтернет-нейтралітету. Однак їхні зусилля суттєво змінюють парадигму державного контролю над своїм кіберпростором, оскільки цю ідею підтримують також такі країни, як Саудівська Аравія та Єгипет. Їхні зусилля також спонукали Європейський Союз переглянути питання щодо управління Інтернетом в умовах невтручання.

Справи Сноудена-Wikileaks привернули увагу громадськості до проблем безпеки та захисту даних. Пізніше цей неспокій розширився до економічних міркувань через неконтрольовану поведінку великих інтернет-компаній, особливо GAFA. Астрономічне зростання GAFA змусило ЄС задуматися про свою цифрову екосистему, щоб запобігти монополії бізнесу та підтримати відкритість та можливості Інтернету по всій Європі.

Ці ситуації однозначно встановлюють новий клімат міжнародного права щодо кіберпростору, сприятливий для державних суб'єктів. Просування цифрового суверенітету не тільки потенційно підірве інтернет-нейтралітет, а й як наслідок, порушить питання прав і свобод у кіберпросторі. Це пов'язано з тим, що цифровий суверенітет потенційно може створити фрагментований кіберпростір, оскільки він ретельно регулюватиметься

державами на територіальній основі. У результаті це обмежує можливість міжнародних суб'єктів дійти згоди для формулювання ефективного та обов'язкового міжнародного права щодо кіберпростору. Це також ускладнює можливість винесення судових рішень у справах про кіберпорушення державним суб'єктам, оскільки цифровий суверенітет укорінений у принципах невтручання.

Таким чином, міжнародне співробітництво є ключовим моментом у ліквідації правового вакууму, який існує між динамічним розвитком інформаційних технологій та законодавчим реагуванням на сучасні кіберзагрози. Міжнародне співробітництво здійснюється з метою зміцнення взаємної довіри у сфері кібербезпеки; вироблення спільних підходів до протидії кіберзагрозам; консолідації зусиль у розслідуванні та запобіганні кіберзлочинам, недопущення використання кіберпростору в протиправних цілях; виконання Україною зобов'язань у рамках укладених міжнародних договорів у контексті співробітництва у сфері кібербезпеки з іноземними державами, їх збройними силами, правоохоронними органами і спеціальними службами, а також міжнародними організаціями; оптимізації надання міжнародної технічної допомоги.

У сучасних умовах ситуація, що склалася навколо майбутнього глобального кіберпростору, перебуває на перетині двох рівнозначних трендів. З одного боку, офіційні зусилля світової спільноти спрямовані на демілітаризацію кіберпростору та недопущення його перетворення на нове поле збройного конфлікту, а з іншого — де-факто триває процес полярного протистояння. Міжнародні структури, на кшталт ООН, хоча й роблять спроби впливати на цей процес, однак ці наміри є досить фрагментарними. Незважаючи на цілу низку рішень і резолюцій таких як Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/55/63 від 4 грудня 2000 року «Боротьба із злочинним використанням інформаційних технологій». Її ухваленню сприяло завершення обговорення Конвенції про кіберзлочинність. Після підбиття підсумків кількох міжнародних конгресів і конференцій з проблематики кіберзлочинності суттєвого коригування зазнала резолютивна частина Резолюції [25].

Проте, Організація Об'єднаних Націй до цього часу не впровадила ефективний міжнародно-правовий механізм, що міг би системно вирішувати питання кібербезпеки. Велика кількість документів, виданих ООН у цій сфері, мають суперечливий характер та не сприймаються деякими державами-членами як ключові. Недавно, однак, спостерігається певне пожвавлення діяльності ООН у напрямку нормативного врегулювання глобальної кібербезпеки. Наприклад, у червні 2015 року було оголошено, що за результатами засідання Групи урядових експертів ООН з міжнародної

інформаційної безпеки було визначено, що на використанні інформаційно-комунікаційних технологій поширюється діюче міжнародне право, але за певних обставин це право може бути доповнене, включаючи прийняття нових норм [26, с. 132].

Навіть при застосуванні принципів та норм сучасного міжнародного права до сфери інформації, необхідно узагальнити існуюче міжнародно-правове регулювання стосовно кіберпростору, враховуючи його специфіку, з метою ефективної правової боротьби проти незаконного використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Застосування міжнародного права до суб'єктів в кіберпросторі сьогодні проявляє обмежену результативність через недоліки, які виникають у трьох ключових аспектах міжнародного права: судової компетенції, розгляду спорів та судової практики.

Існуючі тенденції щодо розвитку концепції цифрового суверенітету можуть стати на заваді ефективному застосуванню міжнародного права у кіберпросторі державними суб'єктами. У такій ситуації необхідні більш широкі заклики до формування правил використання кіберпростору, що базуються на ідеї свободи та інклюзивності глобальних норм.

Підбиваючи підсумки, можна відзначити, що ключові документи міжнародного нормативного регулювання в галузі захисту кіберпростору включають Кібербезпекову стратегію ООН, Декларацію про принципи поведінки держав в кіберпросторі та Конвенцію про кіберзлочинність. Ці документи

визначають ключові поняття в сфері кібербезпеки, встановлюють принципи захисту критичних інфраструктур та протидії кіберзлочинам. Наприклад, Декларація про принципи поведінки держав в кіберпросторі містить 13 принципів, які регулюють дії держав в цій сфері, включаючи захист прав людини та свободу в Інтернеті. Конвенція про кіберзлочинність встановлює основи міжнародного правового режиму для цієї галузі, визначаючи правила визначення кіберзлочинів, їх кримінальну відповідальність та міжнародну співпрацю. Ці документи є ключовими для розвитку співпраці між державами та встановлення стандартів в сфері кібербезпеки.

Висновки. Загалом, можна зазначити, що розвиток міжнародного законодавства у сфері захисту кіберпростору є складним завданням, яке вимагає спільних зусиль держав на національному та міжнародному рівнях. Створення норм, що регулюють діяльність в кіберпросторі, потребує врахування таких аспектів, як забезпечення кібербезпеки, захист особистих даних, боротьба з кіберзлочинами та кібертероризмом.

Для забезпечення ефективного захисту кіберпростору важливо продовжувати розвивати міжнародне законодавство та створювати нові технологічні та організаційні інструменти для забезпечення кібербезпеки. Безпека кіберпростору є неодмінною складовою загальної безпеки, і тому держави та міжнародна спільнота повинні продовжувати пріоритетну роботу з розвитку міжнародного законодавства у сфері кібербезпеки

Література

1. National Military Strategy for Cyberspace Operations URL: https://www.hsdl.org/The_National_Military_Strategy_for_Cyberspace_Operations (дата звернення: 12.08.2023)
2. 中华人民共和国网络安全法. URL: http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm (дата звернення: 12.08.2023)
3. Почепцов Г.Г., Чукут С.А. Інформаційна політика. 2-ге вид., стер. Київ: Знання, 2008. 663 с. С. 584.
4. Poushter J., Manevich D. Globally, People Point to ISIS and Climate Change as Leading Security Threats. Pew Research Center. August 1, 2017. URL: <http://www.pewglobal.org/2017/08/01/globally-people-point-to-isis-and-climate-change-as-leading-security-threats> (дата звернення: 12.08.2023)
5. Woolley P. Defining Cyberspace as a United States Air Force Mission. URL: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA453972.pdf> (дата звернення: 21.04.2023)
6. Wu T. Cyberspace Sovereignty — The Internet and the International System. Harvard Journal of Law & Technology. 2017. № 10. P. 647–666. P. 649.
7. Barlow J.P., A Declaration of the Independence of Cyberspace. Electronic Frontier Foundation. URL: <https://www.eff.org/cyberspace-independence> (дата звернення: 11.04.2023)
8. Lewis J. Sovereignty and the Role of Government in Cyberspace. Brown Journal of World Affairs. 2018. № 16. P. 55–65.
9. Basak C. International Law of International Relations: Palgrave MacMillan, 2015. 188 p.
10. Kriangsak K. Public International Law of Cyberspace. Law, Governance and Technology. Series, 32: Springer, 2017. 407 p.
11. Подготовка вхождения Франции в информационное общество. Правительственная программа действий. URL: http://old.unesco.kz/ip/countries/france_is_rus.htm (дата звернення: 15.04.2023)
12. Військова відповідь на кібератаки Кремля? І так, і ні. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2251563-vijskova-vidpovidnakiberataki-kremla-i-tak-i-ni.html> (дата звернення: 18.04.2023)

13. Schmitt M. (red. Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations USA: Cambridge University Press. 2017. URL: http://assets.cambridge.org/97811071/77222/frontmatter/9781107177222_frontmatter.pdf (дата звернення: 18.04.2023)
14. Міжнародний Суд ООН. Організація Об'єднаних Націй. Нью-Йорк, 1998. URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/summaries/summaries-1992-1996-ru.pdf> (дата звернення: 22.04.2023)
15. Справа про військову і воєнізовану діяльність в Нікарагуа і проти неї (Нікарагуа проти США), рішення від 27 червня 1986 р. (по суті). URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19841126-JUD-01-00-EN.pdf> (дата звернення: 22.04.2023)
16. Савчук К. О. Міжнародний суд ООН як засіб мирного розв'язання міжнародних спорів у сучасному міжнародному праві. Часопис Київського університету права. 2013. № 4. С. 341–347.
17. Бабакін В. М. Особливості міжнародного співробітництва при розслідуванні кіберзлочинів. Форум права. 2011. № 4. С. 27–35. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/bitstreams/661ed915-06d3-49da-beb3-06056c249682/download> (дата звернення: 12.05.2023)
18. Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність: Міжнародний документ від 23 листоп. 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575 (дата звернення: 12.05.2023)
19. Winterford B. Clean IT project considers terrorist content database. 2012. URL: <https://www.itnews.com.au/news/clean-it-project-considers-terrorist-content-database-303729> (дата звернення: 12.05.2023)
20. Грайворонський М. В. Сучасні підходи до забезпечення кібербезпеки. О кибернетике как лженауке. URL: <https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/16999/1/Grajvoronsky.pdf> (дата звернення: 15.05.2023)
21. Орлов О. В., Оніщенко Ю. М. Попередження кіберзлочинності — складова частина державної політики в Україні. Теорія та практика державного управління. Вип. 1(44). С. 9–15. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64 (дата звернення: 15.05.2023)
22. Черноног О. О. Напрями підвищення ефективності забезпечення кібербезпеки інформаційних технологій в системі публічного управління. Междисциплинарные исследования в науке и образовании. 2015. URL: <http://mino.esrae.ru/178-1484> (дата звернення: 15.05.2023)
23. Executive summary of ITU-T SG9 meeting (fully virtual, 6–14 September 2022). URL: https://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/2022-2024/09/Documents/Executive-summary-2022-09_virtual-meeting.pdf (дата звернення: 20.05.2023)
24. Couture S., Toupin S. What Does the Notion of “Sovereignty” Mean When Referring to the Digital. *New Media & Society*. 2019. № 21. P. 2305–2322.
25. Борьба с преступным использованием информационных технологий: Резолюция ООН от 22 января 2001 г. № 55/63. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/563/19/PDF/N0056319.pdf?OpenElement> (дата звернення: 20.05.2023)
26. Поляков О. М. Активізація міжнародної співпраці у сфері забезпечення кібербезпеки: шляхи удосконалення в реаліях сьогодення. Інформація і право. 2021. № 2(37). С. 129–138.
27. Забара І. М. Міжнародна інформаційна безпека: сучасні концепції в міжнародному праві. Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tipp_2013_2_77.pdf (дата звернення: 28.05.2023)
28. Лук'янчикова В. Ю. Кіберпростір: загрози для міжнародних відносин та глобальної безпеки. Гілея: наук. вісн. 2013. № 72. С. 793–796. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gileya_2013_72_153.pdf (дата звернення: 28.05.2023)

References

1. National Military Strategy for Cyberspace Operations URL: https://www.hsdl.org/The_National_Military_Strategy_for_Cyberspace_Operations (date of access: 12.08.2023) [in English]
2. 中华人民共和国网络安全法. URL: http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm (date of access: 12.08.2023)
3. Pocheptsov H. H., Chukut S. A. *Informatsiina polityka. 2-he vyd., ster.* Kyiv: Znannia, 2008. 663 s. S. 584. [in Ukrainian]
4. Poushter J., Manevich D. Globally, People Point to ISIS and Climate Change as Leading Security Threats. Pew Research Center. August 1, 2017. URL: <http://www.pewglobal.org/2017/08/01/globally-people-point-to-isis-and-climate-change-as-leading-security-threats> (date of access: 12.08.2023) [in English]
5. Woolley P. Defining Cyberspace as a United States Air Force Mission. URL: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA453972.pdf> (date of access: 21.04.2023) [in English]
6. Wu T. Cyberspace Sovereignty — The Internet and the International System. *Harvard Journal of Law & Technology*. 2017. № 10. P. 647–666. P. 649. [in English]
7. Barlow J. P., A Declaration of the Independence of Cyberspace. Electronic Frontier Foundation. URL: <https://www.eff.org/cyberspace-independence> (date of access: 11.04.2023) [in English]
8. Lewis J. Sovereignty and the Role of Government in Cyberspace. *Brown Journal of World Affairs*. 2018. № 16. P. 55–65. [in English]
9. Basak C. *International Law of International Relations: Palgrave MacMillan*, 2015. 188 p. [in English]

10. Kriangsak K. Public International Law of Cyberspace. Law, Governance and Technology. Series, 32: Springer, 2017. 407 p. [in English]
11. Podgotovka vkhozhdeniya Frantsii v informatsionnoe obshchestvo. Pravitelstvennaya programma deystviy. URL: http://old.unesco.kz/ip/countries/france_is_rus.htm (date of access: 15.04.2023) [in Russian]
12. Viiskova vidpovid na kiberatomy Kremlia? I tak, i ni. Ukrinform. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2251563-viiskova-vidpovidnakiberataki-kremlia-i-tak-i-ni.html> (date of access: 18.04.2023) [in Ukrainian]
13. Schmitt M. (red. Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations USA: Cambridge University Press. 2017. URL: http://assets.cambridge.org/97811071/77222/frontmatter/9781107177222_frontmatter.pdf (date of access: 18.04.2023) [in English]
14. Mizhnarodnyi Sud OON. Orhanizatsiia Obiednanykh Natsii. Niu-York, 1998. URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/summaries/summaries-1992-1996-ru.pdf> (date of access: 22.04.2023) [in Russian]
15. Sprava pro viiskovu i voienizovanu diialnist v Nikarahua i proty nei (Nikarahua proty SSHa), rishennia vid 27 chervnia 1986 r. (po suti). URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19841126-JUD-01-00-EN.pdf> (date of access: 22.04.2023) [in Ukrainian]
16. Savchuk K.O. Mizhnarodnyi sud OON yak zasib myrnoho rozviazannia mizhnarodnykh sporiv u suchasnomu mizhnarodnomu pravi. Chasopys Kyivskoho universytetu prava. 2013. № 4. S. 341–347. [in Ukrainian]
17. Babakin V.M. Osoblyvosti mizhnarodnoho spivrobotnytstva pry rozsliduvanni kiberzlochyniv. Forum prava. 2011. № 4. S. 27–35. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/bitstreams/661ed915-06d3-49da-beb3-06056c249682/download> (date of access: 12.05.2023) [in Ukrainian]
18. Konventsiiia Rady Yevropy pro kiberzlochynnist: Mizhnarodnyi dokument vid 23 lystop. 2001 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575 (date of access: 12.05.2023) [in Ukrainian]
19. Winterford B. Clean IT project considers terrorist content database. 2012. URL: <https://www.itnews.com.au/news/clean-it-project-considers-terrorist-content-database-303729> (date of access: 12.05.2023) [in English]
20. Hraivoronskyi M.V. Suchasni pidkhody do zabezpechennia kiberbezpeky. O kibernetike kak lzhenauke. URL: <https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/16999/1/Grajvoronsky.pdf> (date of access: 15.05.2023) [in Ukrainian]
21. Orlov O.V., Onishchenko Yu.M. Poperedzhennia kiberzlochynnosti — skladova chastyna derzhavnoi polityky v Ukraini. Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia. Vyp. 1(44). S. 9–15. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64 (date of access: 15.05.2023) [in Ukrainian]
22. Chernonoh O.O. Napriamy pidvyshchennia efektyvnosti zabezpechennia kiberbezpeky informatsiinykh tekhnolohii v systemi publicnogo upravlinnia. Mezhdistsyplinarnye issledovaniya v nauke i obrazovanii. 2015. URL: <http://mino.esrae.ru/178-1484> (date of access: 15.05.2023) [in Ukrainian]
23. Executive summary of ITU-T SG9 meeting (fully virtual, 6–14 September 2022). URL: https://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/2022-2024/09/Documents/Executive-summary-2022-09_virtual-meeting.pdf (date of access: 20.05.2023) [in English]
24. Couture S., Toupin S. What Does the Notion of “Sovereignty” Mean When Referring to the Digital. New Media & Society. 2019. № 21. P. 2305–2322. [in English]
25. Borba s prestupnym ispolzovaniem informatsionnykh tekhnologiy: Rezolyutsiya OON ot 22 yanvarya 2001. № 55/63. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/563/19/PDF/N0056319.pdf?OpenElement> (date of access: 20.05.2023) [in Russian]
26. Poliakov O.M. Aktyvizatsiia mizhnarodnoi spivpratsi u sferi zabezpechennia kiberbezpeky: shliakhy udoskonalennia v realiiakh sohodennia. Informatsiia i pravo. 2021. № 2(37). S. 129–138. [in Ukrainian]
27. Zabara I.M. Mizhnarodna informatsiina bezpeka: suchasni kontseptsii v mizhnarodnomu pravi. Teoriia i praktyka pravoznavstva. 2013. Vyp. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tipp_2013_2_77.pdf (date of access: 28.05.2023) [in Ukrainian]
28. Lukianchykova V. Yu. Kiberprostir: zahrozy dlia mizhnarodnykh vidnosyn ta hlobalnoi bezpeky. Hileia: nauk. visn. 2013. № 72. S. 793–796. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gileya_2013_72_153.pdf (date of access: 28.05.2023) [in Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції 18.08.2023

УДК 351/354:93

Назаренко Марина Олександрівна

кандидат наук з державного управління,

старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

Nazarenko Maryna

PhD in Public Administration,

Senior Lecturer of the Department of Public Administration

Vinnitsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9118

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УНР ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

FEATURES OF THE STATE POLICY OF THE UNR DURING THE TIME OF THE DIRECTORY

Анотація. У статті проаналізовано державну політику Української Народної Республіки доби Директорії. З'ясовано, що період Директорії в історії України (листопад 1918 р. – лютий 1920 р.) був часом встановлення публічного управління, яке спрямовувалося на побудову демократичної України та затвердження її суверенітету. Визначено, що основні аспекти публічного управління в період Директорії включали такі сфери, як політично-правова, соціально-культурна, фінансово-економічна, аграрна та господарська діяльність, правоохоронна, воєнна, міжнародна політика та місцеве управління. Зазначено, що найбільше уваги приділялося питанням побудови саме демократичних органів влади, оборони державних кордонів, розвитку економіки в країні та налагодженню міжнародних відносин.

Зауважено, що перед Директорією, як колегіальним органом виконавчої влади, який вирішував важливі стратегічні, політичні та інші питання державного значення, виникало ряд труднощів: по-перше, це громадянська війна, по-друге, війна з сусідніми країнами та інтервенція з боку інших держав, по-третє, соціальні та економічні проблеми в країні, по-четверте, відсутність політичної єдності та політична невпевненість лідерів Директорії, по-п'яте, обмеженість ресурсів, які були необхідні для реформування усіх сфер суспільного життя – все це та багато інших факторів сприяло тому, що була відсутня єдина чітка концепція державотворення, більшість прийнятих нормативно-правових актів мали декларативний характер і містили лише загальні положення, був відсутній ефективний механізм реалізації законів та контролю за їх виконанням, а також залишалися невирішеними соціально-економічні проблеми та не вдалося розширити міжнародні зв'язки з найважливішими міжнародними партнерами, такими як країни Антанти, Радянська Росія та Польща.

З'ясовано, що незважаючи на всі труднощі та виклики період Директорії був першим кроком у становленні української влади та української державності. Це період, коли фактично публічне управління було засноване на принципах демократії та розподілі влади.

Ключові слова: Українська Народна Республіка, Директорія, державна політика, публічне управління, зовнішня політика, внутрішня політика.

Summary. The article analyzes the state policy of the Ukrainian People's Republic during the Directory period. It is found that the period of the Directory in the history of Ukraine (November 1918 – February 1920) was a time of establishment of public administration aimed at building a democratic Ukraine and asserting its sovereignty. It is determined that the main aspects of public administration during the Directory period included such areas as political and legal, socio-cultural, financial and economic, agricultural sector, economic activities, law enforcement, military, international policy and local government. It is noted that the greatest attention was paid to the issues of building democratic governments, defense of state borders, economic development in the country and establishment of international relations.

It is noted that the Directorate, as a collegial executive body that addressed important strategic, political and other issues of national importance, faced a number of difficulties: first, the civil war, second, the war with neighboring countries and intervention by other states, third, social and economic problems in the country, fourth, the lack of political unity and political

uncertainty of the leaders of the Directory, fifth, the limited resources that were needed to reform all spheres of public life – all this and many other factors contributed to the lack of a single clear concept of state-building, most of the adopted legal acts were declarative in nature and contained only general provisions, there was no effective mechanism for implementing laws and monitoring their implementation, socio-economic problems remained unresolved, and international relations with the most important international partners, such as the Entente countries, Soviet Russia and Poland, failed to expand.

It is found that despite all the difficulties and challenges, the period of the Directory was the first step in the formation of the Ukrainian government and Ukrainian statehood. This is the period when public administration was actually based on the principles of democracy and the separation of powers.

Key words: Ukrainian People's Republic, Directory, state policy, public administration, foreign policy, domestic policy.

Постановка проблеми. Для України доба Директорії стала перехідним, знаковим періодом: відновлення Української Народної Республіки, запровадження низки важливих, концептуальних законодавчих актів, новий рівень державотворчих процесів, розвиток зовнішньої та внутрішньої політики, відстоювання державної незалежності у протистоянні з Радянською Росією, Антантою, Польщею тощо.

Сьогодні Україна перебуває на шляху кардинальних змін: по-перше, знов захищає свою незалежність, відбиваючи широкомасштабну агресію Росії, по-друге, до влади прийшли політичні діячі та державотворці нової генерації, які бачать українське майбутнє в демократичній Європі, по-третє, громадськість втомившись від низького рівня життя, бюрократії, корупції тощо почала займати активні позиції в державотворчому процесі.

Тому, важливо проаналізувати державну політику доби Директорії, врахувати усі помилки і прорахунки, які були допущені політичними діячами того періоду та використати позитивний досвід у процесі сучасного державотворення, враховуючи реалії сьогодення.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Значний інтерес викликає й досі діяльність Директорії Української Народної Республіки. Однак, ті чи інші аспекти історії державного будівництва в Українській Народній Республіці доби Директорії в більшій мірі розглядають з точки зору історичного підходу. Зокрема, значний внесок у вивчення державотворення доби Директорії зробили відомі історики О.Бойко, О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. Багато наукових досліджень стосуються міжособистісних відносин лідерів Директорії, зокрема це питання висвітлено в працях Древели Ю. та Гоцуляк С. Щодо наукових розвідок з точки зору публічного управління, то тут є певні прогалини, що потребує додаткових наукових досліджень цього питання.

Метою статті. Проаналізувати особливості державної політики УНР доби Директорії.

Виклад основного матеріалу. В листопаді 1918 року через прийняття ряду непопулярних загальнодержавних управлінських рішень П. Скоропадським та іншими подіями, як зовнішньо, так внутрішньо-політичними, становище Гетьманату

стало критичним і цим вдало скористалася опозиція — було створено новий державний колегіальний орган відновленої Української Народної Республіки (далі — УНР) — Директорія УНР (далі — Директорія). У цьому ж році війська Директорії завдавши поразки гетьманському війську, приходять до влади і Директорія оголошує себе вищим державним органом.

Цей час пов'язаний з боротьбою за незалежність та формуванням української державності. Період Директорії в історії України тривав з листопада 1918 року до січня 1920 року.

Концептуальними теоретичними засадами державної політики Директорії були соціально-економічні перетворення та національно-духовне відродження української держави.

Необхідно відмітити, що більшість тогочасних українських лідерів навіть у надзвичайно складних військово-політичних умовах продовжувала відстоювати та боронити ідеї конституціоналізму, парламентаризму та розподілу гілок влади [5, с. 23].

В 1918–1919 рр. фактично виконавча влада належала Директорії, де вирішувалися стратегічні, політичні та інші питання державного значення, а вища законодавча — Трудовому Конгресові, у січні 1919 Конгрес самоліквідувався після чого вся центральна державна влада (законодавча, виконавча, судова та військова) перейшла до Директорії.

Директорія — це колегіальний орган з п'ятьма членами, які відповідали за різні сфери публічного управління: В.Винниченко — міністерства справ внутрішніх, закордонних, праці та державний секретаріат; С.Петлюра — міністерства військових та морських справ, а також мистецтва і народного здоров'я; П.Андрієвський — міністерства юстиції, продовольства, управління культів та державний контроль; Ф.Швець — міністерства зі справ земельних, народної освіти, фінансів, торгу і промисловості; А.Макаренко — міністерства пошти і телеграфів та шляхів. Подальший перебіг подій призвів до зміни складу Директорії. Після ухвалення Акта злуки УНР і ЗУНР 22 січня 1919 р. до складу Директорії увійшов Є.Петрушевич [9] (див. рис. 1).

Загалом, в добу Директорії влада була декларована як народна, заснована на принципах демократії та розподілі влади. Політика Директорії призвела до змін в багатьох сферах суспільного

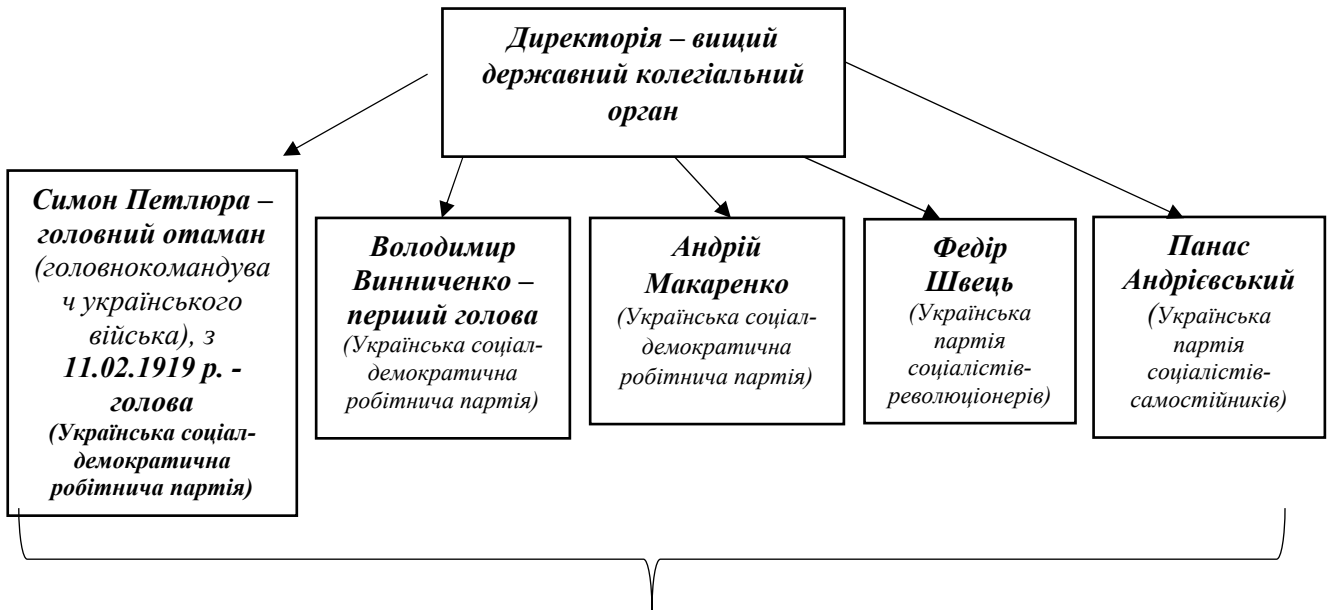


Рис. 1. Склад Директорії, обраний Центральною Радою Української Народної Республіки

життя, вдало здійснювалася як внутрішні перетворення, так і успішно проводилася зовнішня політика (див. рис. 2).

Хоча, період Директорії був дуже складним і вимагав від керівництва країни вирішення багатьох складних завдань у надзвичайно складних

умовах, нижче ми наведемо успіхи та виклики, які постали перед українською владою під час проведення внутрішньої і зовнішньої політики.

I. Внутрішня політика

1. Політично-правова сфера:

– перш за все — це відновленні законів УНР;

Зовнішня політика була продовженням внутрішньої політики

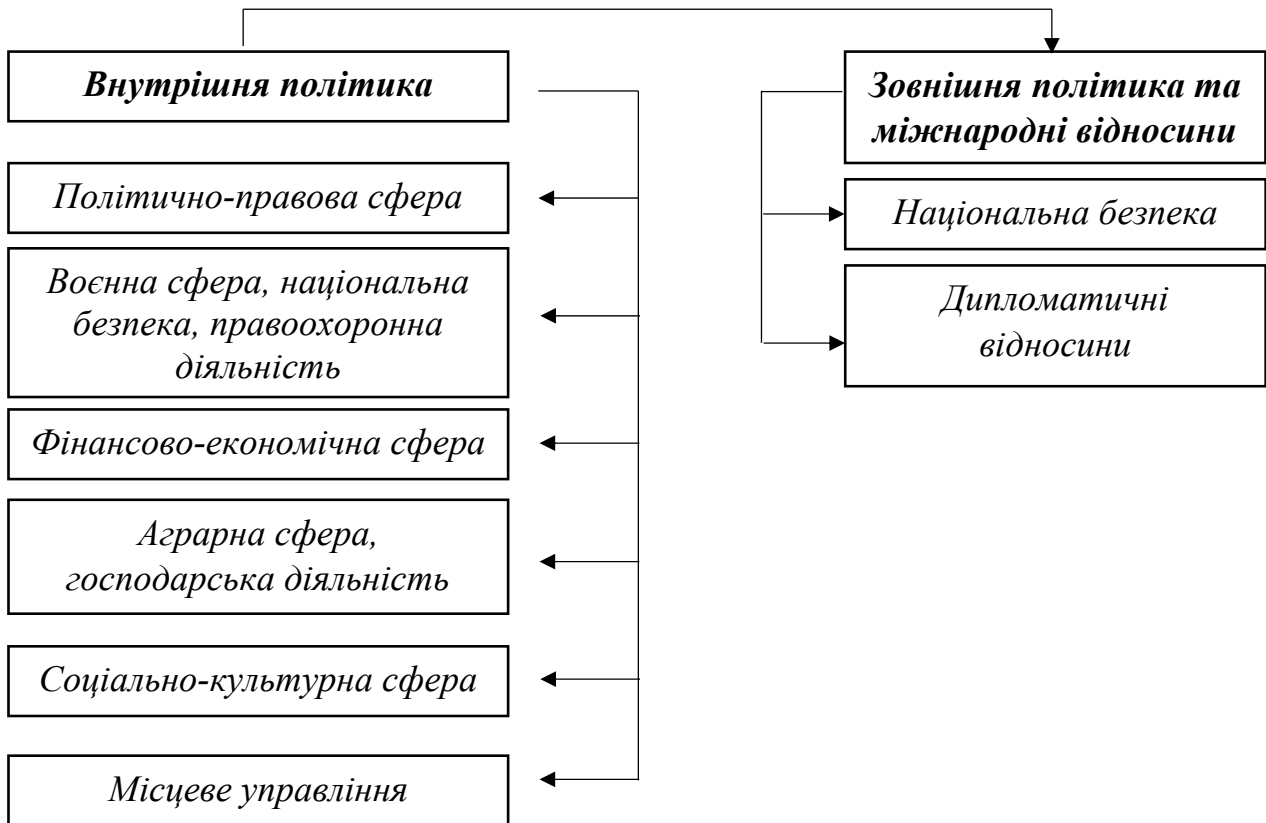


Рис. 2. Внутрішня та зовнішня політика Директорії

- призначення нового уряду на чолі з В.Чехівським;
- намагання створити постійно діючий парламент. Першою спробою був Конгрес трудового народу, обраний за принципом територіального представництва і скликаний 22–28 січня 1919 р. у Києві, який ухвалив Акт злуки із Західноукраїнською Народною Республікою та прийняв «Закон про форму влади на Україні». За ним створювалася Президія Конгресу та комісії у складі Директорії. Проте більше скликати сесію Конгресу не вдалося. Законами 1920 р. передбачалося створення президентсько-парламентської республіки з Головою Держави (президентом) та Державною Народною Радою чи Сеймом (парламентом). Але вони залишилися нездійсненими [4].
- прийняття нормативно-правових актів конституційного характеру, а саме: у 1919 році була прийнята Конституція Директорії, яка передбачала демократичні засади влади, гарантії громадянських свобод та прав, розділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція закріплювала національний суверенітет та визнавала українську мову офіційною; декларацію Директорії УНР від 26 грудня 1918 р.; закони «Про тимчасову владу в українській Народній Республіці» від 28 січня 1919 р., «Про порядок внесення і затвердження законів в УНР» від 14 лютого 1919 р., «Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР» від 14 лютого 1920 р., «Про тимчасове верховне управління і порядок законодавства в УНР» від 12 листопада 1920 р. тощо [9], а також закони «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» та «Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки» (обидва — від 12 листопада 1920 р.). У них проголошувалося верховенство влади народу, яку тимчасово мали здійснювати Директорія, Державна Народна Рада (передпарламент) і Рада Народних Міністрів на засадах поділу влади. Серед цих інституцій провідне місце мало належати Директорії, яка наділялася повноваженнями затвердження ухвалених Державною Народною Радою законів, а також ухвалених Радою Народних Міністрів рішень [5, с. 22];
- забезпечення функціонування міністерств, департаментів та інших урядових структур;
- підтримки парламентської форми державного правління. Наприклад, у Декларації Ради Народних Міністрів від 12 серпня 1919 р. вказувалося на необхідність реалізації якраз такої владної моделі (що, до речі, спричинило новий виток дискусій щодо дотримання трудового принципу та рішень Трудового конгресу в цілому). Вказувалося, зокрема, що «правительство виробляє проекти законів про вибори в парламент з правами

Установчих Зборів і про утворення реформованих органів управління (самоврядування) на місцях на основі всенародного, безпосереднього, рівного, тайного і пропорційного виборчого права». Як стверджує сучасний дослідник М.Стопчак, «незважаючи на суперечливі оцінки Декларації від 12 серпня 1919 р., з її змісту випливає однозначний висновок: цей документ знаменував спробу українських лідерів запровадити в Україні саме парламентську форму влади» [5, с. 21].

- звільнення з посад урядовців усіх відомств вищих і місцевих органів влади, створених у період Гетьманату [13, с. 107], ліквідування карних експедицій, старост, жандармів та інших злочинних інституцій пануючих класів;
- визначення умов призначення на державні посади та вимоги до кандидатів на посади в органах публічного управління;
- відновлення національно-персональну автономію, що забезпечує право кожної нації на вільне життя [3];
- проведення систематичної, активної боротьби з антиукраїнською агітацією;
- підтримування суворої дисципліни, як серед війська, так і правоохоронних органів;
- вирішення продовольчої проблеми в армії.

Основною політичною ідеєю Директорії — було відновлення демократичних цінностей української держави. Однак, враховуючи те, що політичні лідери не змогли знайти спільної мови щодо формування державної політики, Директорія перетворилася з революційного органу, що мав існувати тимчасово і передати свої повноваження органу представницької влади, на авторитарний з гуманістичними ідеалами [7].

2. Воєнна сфера та національна безпека, правоохоронна діяльність:

- управління військовими операціями;
- захист територіальної цілісності України;
- створення регулярної армії (Українська Народна Армія — УНА) та посилення боєздатності військових частин, зокрема: запроваджувалися обов’язкові заняття з фізичної, бойової і стрійової підготовки, що тривали 6 годин кожного дня. Головний отаман наказував старшинам вести активну боротьбу з антиукраїнською агітацією та підтримувати сувору дисципліну серед підопічних. За порушення військового статуту встановлювалися покарання відповідно до рішення військового суду;
- боротьба з контрреволюцією та забезпечення безпеки громадян;
- створення силових структур, відновлення міліції та судових установ.

Гетьманський Сенат знову замінив Генеральний суд під назвою *Найвищий суд*. Відновлено апеляційні та мирові суди, впроваджені Центральною Радою та створено *надзвичайні військові суди* [4].

Політика у военній сфері проводилася в контексті війни з більшовицькою Росією, а також із збірними арміями білогвардійців та польськими військами. Основою армії Директорії були козаки, підпорядковані військовій старшині. Військова діяльність в добу Директорії була надзвичайно важливою та складною складовою цього періоду української історії, воєнна сфера набувала неабиякого значення.

Надзвичайно складною для Директорії стала проблема формування регулярних збройних сил. Командири нерідко виявляли самоправство, не бажали опанувати новітні методи ведення бою й управління військами. Доводилося постійно здійснювати кадрові перестановки, посилати каральні загони проти бунтівних частин, страчувати отаманів [11].

3. Фінансово-економічна сфера, аграрна сфера та господарська діяльність:

- реформування промислового комплексу в перехідних умовах розвитку економіки;
- прийняття відповідної нормативно-правової бази, зокрема, «Закон про державну українську грошову одиницю», де зафіксовано інформацію про введення з 26 січня 1919 р. до грошового обігу УНР гривні, шага і карбованця та поступове скасування чинності інших грошових знаків (насамперед, російських кредитних білетів, «керенок») [13, с. 107];
- проведення аграрної реформи:

А) повернення земельного законодавства. Зокрема, «Закон про землю» від 8 січня 1919 року не поновив, а дещо модифікував нормативні акти Української Центральної Ради. Він підтвердив скасування приватної власності на «всі землі з їх водами, надземними й підземними природними багатствами та лісами», перехід їх у загальнонародну власність і відтворив деякі інші положення законодавства Української Центральної Ради [8].

Б) конфіскація поміщицьких земель (землі площею до 15 десятин у власників не відбиралися, не підлягали конфіскації землі промислових підприємств, цукрових заводів, а також землі, які належали іноземцям) [10];

- організувався сільськогосподарський кредит та змінювалися умови передачі землі в тимчасове користування бідним селянам, вимагаючи від них за це, зокрема, третину врожаю ярового хліба, повної сплати вартості оранки, попередньої сплати всіх податків, урахування кожного снопа;
- передбачалося переслідування за самочинне захоплення землі;
- реформування господарського комплексу;
- відновлення 8-годинного робочого дня, можливість укладати колективні договори, з'явилося право пролетарів на організацію профспілок і страйків.

Впроваджувалися заходи для створення сприятливих умов для підприємництва, розвитку сільського господарства та промисловості.

Для проведення аграрної реформи замість місцевих земельних комітетів створювалися земельні управи, запасні земельний і державні меліоративні фонди [8].

Директорія намагалася відновити національну економіку, зокрема розвивала реформу кооперації, підтримувала фінансову систему та підтримувала розвиток промисловості та сільського господарства. Але економічні труднощі, знищена інфраструктура та військові дії серйозно ускладнили цей процес.

4. Соціально-культурна сфера:

- підтримка розвитку української культури, освіти та науки, сприяння видавництву книг;
- реформування освіти та заснування нових освітніх закладів;
- створення та фінансування культурних та наукових установ;
- намагання впорядкувати соціальні питання, такі як медична допомога та соціальна підтримка учасників війни;
- запровадження обов'язкового використання української мови у діловодстві;
- заборонена реквізиція шкільних приміщень та будівель культурно-освітніх установ на потреби армії [13, с. 108]
- вирішення продовольчої проблеми в містах та селах.

5. Місцеве управління (місцеве самоврядування):

- реформування місцевого управління:

А) прийнято ряду важливих нормативно-правових актів, а саме: 20 грудня 1918 р. — «Закон про органи місцевого самоврядування», 25 лютого 1919 р. — Закон «Про асигнування 1 800 000 гривень на видачу допомоги волосним земствам на видатки в зв'язку з виконаннями ними адміністративних функцій», 6 серпня 1919 р. опубліковано основні положення «Законопроекту про місцеве громадське управління УНР» [2].

Б) кадрові зміни — звільнення з посад урядовців усіх відомств вищих і місцевих органів влади, створених у період Гетьманату [13, с. 107];

- утворення органів державної адміністрації;
- надання грошової і продовольчої допомоги окремим повітам [13, с. 108];
- створення місцевих рад та органів місцевої влади. Їх функції включали забезпечення громадського порядку, управління економічними та соціальними питаннями.

Місцеве управління відповідало адміністративно-територіальному поділу держави на губернії, повіти, волості, міста та села. У режимі державного керівництва діяли комісари (губернські, повітові та волосні) і отамани (сільські та міські), яким підпорядковувалися місцеві правління. Директорія відновила вповні дореволюційні земські (зібрання та управи) і міські (думи та управи) органи самоврядування. Окрім того, паралельно з ними

продовжували повсюди діяти ради депутатів (робітничих, селянських, солдатських). Хоча в цілому на місцях панувала отаманщина — влада місцевих авторитетів, особливо у повітах і волостях [4]. Директорія намагалася встановити контроль за управлінням на місцевому рівні шляхом призначення губернаторів та створення громадських комітетів.

II. Зовнішня політика, міжнародні відносини проводилася, перш за все, з метою забезпечення національної незалежності та зміцнення національної ідентичності українського народу. Директорія надавала великого значення розвитку **дипломатичних відносин з іншими країнами:**

- проводилися переговори з іншими державами, в тому числі з країнами Антанти, для забезпечення підтримки української держави на міжнародній арені;
- встановлення дипломатичних відносин з іншими країнами. Директорія вела перемовини з багатьма державами, в тому числі з Німеччиною, Францією, Великою Британією та США, у пошуках підтримки незалежності та допомоги у військовому конфлікті з більшовиками та Польщею;
- створення спеціальних делегацій, які направлялися в інші країни для налагодження міжнародних зв'язків.

Стратегічною метою зовнішньої політики проголошувався цілковитий нейтралітет та мирне співіснування з народами всіх держав. Необхідно відмітити, що за такий короткий час існування, Директорія спромоглася розширити міжнародні зв'язки. Однак, на жаль, це не стосувалася найважливіших міжнародних партнерів, таких як країни Антанти, Польща та Радянська Росія [10].

Реалізація ефективної державної політики, розвиток публічного управління на основі демократичних принципів в період Директорії було складним завданням через низку внутрішніх та зовнішніх чинників, однак, як бачимо з вищезазначеного, було зроблено чимало на шляху до побудови української державності, розвитку

економіки, інших важливих сфер та захисту державних кордонів.

Слід виокремити, зокрема, судову реформу та реорганізацію правоохоронних органів, які на той час показали свою ефективність. Також в цей час вдалою були аграрна та освітня реформи. В тих умовах, в якій знаходилася Україна, можна говорити і про успішну зовнішню політику.

Однак, Директорія не змогла побудувати міцний державний апарат та ефективну систему органів публічного управління. Основні причинами, які стали на заваді цьому — це те, що Директорія то копіювала більшовицьку систему, то задовольнялась формальним перейменуванням гетьманських органів, а її лідери в більшій мірі демонстрували соціалістичний світогляд. Також не було чітко визначено, яку саме модель державності будувати: європейського чи радянського типу [11]. Громадянська війна, інтервенції з боку інших країн та економічні проблеми суттєво ускладнювали можливості реалізації політики та державних функцій.

Висновки. Умови та виклики періоду Директорії були надзвичайно складними через військові конфлікти, економічні труднощі та політичну невпевненість. Директорія, хоча і мала обмежений час і ресурси, намагалася забезпечити стабільність та розвиток молодій українській державі.

Загалом, створюваний Директорією державний механізм міг би бути ефективним та результативним, однак, на нашу думку, саме відсутність політичної єдності і стало на заваді реалізації демократичних прагнень. До того ж суперечки між двома лідерами В. Винниченком (підтримував союз з більшовиками) та С. Петлюрою (був проти союзу з більшовиками) впливали на міжособистісні стосунки в середині Директорії, що призвело до її внутрішнього розколу, і як наслідок — неефективного управління країною, неоднозначності у прийнятті управлінських рішень, недовіра з боку українців і легке маніпулювання населенням і владою зовнішніми агресорами.

Література

1. Бойко О. Директорія у боротьбі за владу: хід протигетьманського повстання, фактори перемоги. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28212/07-Boyko.pdf?sequence=1> (дата звернення: 26.07.2023)
2. Гудима В. Становлення місцевих органів влади на Поділлі в добу Директорії Української Народної Республіки. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Hudyma_Vadym/Stanovlennia_mistseyvkh_orhaniv_vlady_na_Podilli_v_dobu_Dyrektorii_Ukrainskoi_Narodnoi_Respubliky.pdf?PHPSESSID=vns9it8gjm9ggubo5q8f2p9q22 (дата звернення: 25.07.2023)
3. Декларація Української Директорії, що зробила Директорія. Закон від 26.12.1918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18#Text> (дата звернення: 27.07.2023)
4. Державний лад Директорії УНР. URL: <https://histua.com/knigi/istoriya-derzhavi-i-prava-ukraini-zaruba/derzhavnij-lad-direktorii-unr> (дата звернення: 28.07.2023)

5. Древалю Ю., Гоцуляк С. Концептуальні засади розвитку Директорії УНР: дискусії щодо парламентської та радянської моделей влади. теорія та історія держави і права. Проблеми законності. Вип. 140. 2018. С. 17–25. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/233584351.pdf> (дата звернення: 29.07.2023)
6. Копиленко О., Копиленко М. «Друга» УНР: спроба історико-теоретичного аналізу. Право України. № 8. 1996. С. 54–60.
7. Кушко І. Директорія в системі державного управління УНР у перші місяці своєї роботи (листопад 1918 р. — січень 1919 р.). Збірник наукових праць SCIENTIA. 2021. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/scientia/article/view/12816> (дата звернення: 29.07.2023)
8. Мироненко О.М. Земельне законодавство Української Народної Республіки 1918–1920. Енциклопедія історії України: Т. 3. Київ : В-во «Наукова думка», 2005. 672 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Zemelne_zakonodavstvo_UNR_1918_1920 (дата звернення: 29.07.2023)
9. Національна держава і право України у 1917–1921 рр. Навч. матер. Історія держави і права. 2021. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/idpu_2021/info/lec8.html (дата звернення: 29.07.2023)
10. Падіння Гетьманату. Утворення Директорії. URL: <https://disted.edu.vn.ua/courses/learn/5441> (дата звернення: 29.07.2023)
11. Танцюра В.І. Директорія УНР у пошуках шляху між націоналізмом і соціалізмом. Політична історія України: навчальний посібник. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-10359.html> (дата звернення: 29.07.2023)
12. Терлюк І. Особливості державотворення в Україні в період «другої УНР» (Директорії). Науковий вісник. 2008. № 2. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/library/visnyku/nvsy/02_2008/08tydud.pdf (дата звернення: 29.07.2023)
13. Якобчук С. Документи періоду Директорії УНР у фондах державного архіву Київської області: інформаційний потенціал та джерельне значення. Огляди джерел та документальні нариси. 2020. С. 103–119. URL: <https://au.archives.gov.ua/index.php/au/article/view/43> (дата звернення: 29.07.2023)

References

1. Boyko O. The Directory in the Struggle for Power: Course of the Anti-Hetman Uprising, Factors of Victory [Dyrektoriia u borotbi za vladu: khid protyhetmanskooho povstannia, faktory peremohy]. Retrieved from: <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28212/07-Boyko.pdf?sequence=1> [in Ukrainian]
2. Hudyma V. Formation of Local Authorities in Podillia during the Time of the Directory of the Ukrainian People's Republic [Stanovlennia mistsevykh orhaniv vlady na Podilli v dobu Dyrektorii Ukrainiskoi Narodnoi Respubliky]. Retrieved from: https://shron1.chtyvo.org.ua/Hudyma_Vadym/Stanovlennia_mistsevykh_orhaniv_vlady_na_Podilli_v_dobu_Dyrektorii_Ukrainiskoi_Narodnoi_Respubliky.pdf?PHPSESSID=vns9it8gjm9ggubo5q8f2p9q22 [in Ukrainian]
3. Declaration of the Ukrainian Directory, Actions of the Directory. Law of December 26, 1918 [Deklaratsiia Ukrainiskoi Dyrektorii, shcho zrobyla Dyrektoriiia. Zakon vid 26.12.1918]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18#Text> [in Ukrainian]
4. State Structure of the Ukrainian People's Republic Directory [Derzhavnyi lad Dyrektorii UNR]. Retrieved from: <https://histua.com/knigi/istoriya-derzhavi-i-prava-ukraini-zaruba/derzhavnij-lad-direktorii-unr> [in Ukrainian]
5. Dreval Yu., Hotsiuliak S. (2018). Conceptual Foundations of the Ukrainian People's Republic Directory Development: Discussions on Parliamentary and Soviet Models of Power [Kontseptualni zasady rozvytku Dyrektorii UNR: dyskusii shchodo parlamentskoi ta radianskoi modelei vlady]. Theory and History of State and Law. Issues of Legality. Issue 140. Pp. 17–25. Retrieved from: <https://core.ac.uk/download/pdf/233584351.pdf> [in Ukrainian]
6. Kopylenko O., Kopylenko M. (1996). “Second” Ukrainian People's Republic: Attempt of Historical-Theoretical Analysis [“Druha” UNR: spoba istoriko-teoretichnoho analizu]. Law of Ukraine. No. 8. Pp. 54–60. [in Ukrainian]
7. Kushko I. (2021). The Directory in the System of State Governance of the Ukrainian People's Republic in the First Months of Its Operation (November 1918 — January 1919). Collection of Scientific Papers SCIENTIA [Dyrektoriia v systemi derzhavnogo upravlinnia UNR u pershi misiatsi svoiei roboty (lystopad 1918 r. — sichen 1919 r.)]. Retrieved from: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/scientia/article/view/12816> [in Ukrainian]
8. Myronenko O.M. (2005). Land Legislation of the Ukrainian People's Republic 1918–1920 [Zemelne zakonodavstvo Ukrainiskoi Narodnoi Respubliky]. Encyclopedia of the History of Ukraine: Vol. 3. Kyiv: “Naukova Dumka” Publishing House, 672 p. Retrieved from: http://www.history.org.ua/?termin=Zemelne_zakonodavstvo_UNR_1918_1920 [in Ukrainian]
9. National State and Law of Ukraine in 1917–1921 [Natsionalna derzhava i pravo Ukrainy u 1917–1921 rr.]. Educational Materials. History of State and Law. 2021. Retrieved from: https://arm.naiu.kiev.ua/books/idpu_2021/info/lec8.html [in Ukrainian]
10. Fall of the Hetmanate. Formation of the Directory [Padinnia Hetmanatu. Utvorennia Dyrektorii]. Retrieved from: <https://disted.edu.vn.ua/courses/learn/5441> [in Ukrainian]
11. Tantsiura V.I. The Ukrainian People's Republic Directory in Search of the Path between Nationalism and Socialism [Dyrektoriia UNR u poshukakh shliakhu mizh natsionalizmom i sotsializmom]. Political History of Ukraine: Educational Manual. Retrieved from: <http://politics.ellib.org.ua/pages-10359.html> [in Ukrainian]

12. Terliuk I. (2008). Features of State Formation in Ukraine during the Period of the “Second Ukrainian People’s Republic” (Directory). [Osoblyvosti derzhavotvorennia v Ukraini v period “druhoi UNR” (Dyrektorii)]. Scientific Herald. No. 2. Retrieved from: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/library/visnyky/nvsy/02_2008/08tiydud.pdf [in Ukrainian]

13. Yakobchuk S. (2020). Documents of the Ukrainian People’s Republic Directory Period in the Collections of the State Archive of Kyiv Oblast: Information Potential and Source Value [Dokumenty periodu Dyrektorii UNR u fondakh derzhavnoho arkhivu kyivskoi oblasti: informatsiinyi potentsial ta dzherelne znachennia]. Reviews of Sources and Documentary Essays. Pp. 103–119. Retrieved from: <https://au.archives.gov.ua/index.php/au/article/view/43> [in Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції 25.08.2023

УДК 351:323.2 (477)

Русенко Наталія Василівна

аспірант

Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Rusenko Natalia

Postgraduate of the

V.I. Vernadsky Taurida National University

ORCID: 0000-0003-3098-4744

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9076

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

LEGAL AND REGULATORY SUPPORT OF UKRAINE'S INTERNAL POLITICAL SECURITY

Анотація. Вступ. Сучасний стан дослідження безпекових явищ характеризується прискіпливою увагою науковців через складне безпекове становище у державі. З тих же причин, українська законодавча база регулярно поповнюється новими законами, які приймаються за нагальної потреби та на вимогу української суспільства. Так нормативно-правова база забезпечення безпеки розширюється та постає як об'ємний пласт інформації, що потребує періодичного аналізу та систематизації. Ми пропонуємо визначити, які акти забезпечують внутрішньополітичну безпеку та провести їх ґрунтовний аналіз.

Мета. Розкрити наукові підходи до побудови нормативно-правового поля та сформуванню єдиної бази нормативно-правових актів, що забезпечують внутрішньополітичну безпеку України.

Матеріали і методи (I–IV). Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правові акти у сфері забезпечення внутрішньополітичної безпеки; 2) наукові праці вітчизняних авторів, що провадять свої науково-практичні дослідження у сфері національної, політичної та внутрішньополітичної безпеки.

Дослідження проведено шляхом систематизації (I) нормативно-правового забезпечення внутрішньополітичної безпеки України. Метод групування (II) ми застосували під час формування єдиної бази нормативно-правових актів, що забезпечують сферу. Здійснили постатейний аналіз (III) основних нормативно-правових актів і окремих програмних документів уряду.

Оскільки в науці відсутній практичний підхід до формування нормативно-правового поля забезпечення безпеки ми подали провідні наукові дослідження через узагальнення наявних наукових підходів. Таким чином, ми об'єднали доробок сучасних вчених, що дало нам можливість сформуванню основні вимоги до системи забезпечення, а також змоделювати (IV) власний підхід.

Результати. У результаті проведеного дослідження ми окреслили межі нормативно-правового забезпечення внутрішньополітичної безпеки України. Нам вдалося визначити функції, рівні і комплекс правового регулювання безпеки.

Встановили, що нормативно-правове забезпечення має документальну та інституційну означеність. Це дало нам можливість схематично зобразити процес формування нормативно-правового забезпечення внутрішньополітичної безпеки України, а також змоделювали схему нормативно-правового поля.

Акти, що забезпечують внутрішньополітичну безпеку України ми об'єднали у Список нормативних документів де згрупували їх у розділи. Зібрані матеріали вивели в окрему сторінку вільної енциклопедії «Вікіпедія», оскільки нормативно-правова база може з часом розширюватися та видозмінюватися.

Окремою частиною нашого дослідження ми провели постатейний аналіз основоположних актів у сфері забезпечення внутрішньополітичної безпеки.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на поповненні Списку нормативних документів щодо забезпечення внутрішньополітичної безпеки шляхом дослідження законодавчої бази України та аналізу прийнятих Верховною Радою України нових актів, що діють у внутрішньополітичній сфері.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, комплекс правового регулювання, правова основа, політична безпека, внутрішньополітична безпека, національна безпека.

Summary. Introduction. The current state of research on security phenomena garners significant attention from scholars due to the nation's challenging security situation. For the same reasons, the Ukrainian legislative framework is regularly updated with fresh enactments that are adopted on the basis of pressing needs and calls of Ukrainian society. Thus, the legal framework for bolstering security is expanding and appears as a voluminous layer of information that requires routine scrutiny and systematization. We intend to pinpoint the statutes bolstering domestic political security and delve deep into their analysis.

Purpose. To unearth scientific approaches in shaping the legal scaffolding and to craft a consolidated framework of statutes safeguarding Ukraine's internal political sanctity.

Materials and Methods (I–IV). Our investigation draws from: 1) legal acts in the field of internal political security; 2) scholarly compositions by native intellects centered on national, political, and internal security realms.

We embarked on our study by streamlining (i) the legal framework for ensuring the internal political security of Ukraine. The grouping strategy (II) aided us in forging a cohesive framework of legal statutes for this domain. We carried out an exhaustive, clause-by-clause dissection (III) of pivotal legal documents and specific governmental policy papers.

Given the absence of a practical approach to forming the regulatory framework for security in science, we have presented leading scientific research by summarizing existing scientific approaches. Thus, we have combined the work of modern scholars, which allowed us to formulate the security system's basic requirements and model (IV) our own vision.

Results. As a result of our research, we have outlined the legal framework's boundaries for ensuring Ukraine's internal political security. We managed to define the functions, levels, and system of legal security regulation.

We have established that the legal framework has documentary and institutional definitions. This allowed us to schematically depict the process of forming the legal framework for Ukraine's internal political security, and we also modeled the scheme of the legal framework.

We combined the acts that ensured Ukraine's internal political security into a Regulatory Document Compendium and grouped them into sections. These compiled resources found a niche on a dedicated Wikipedia page, given the potential evolution and metamorphosis of the legal framework over time.

As an independent segment of our study, we conducted meticulous clause-by-clause scrutiny of the paramount statutes in the domain of internal political security.

Discussion. Subsequent endeavors will pivot on enriching the Regulatory Document Compendium on upholding internal political security, delving into Ukraine's legislative framework, and dissecting new statutes ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine in the domestic political theater.

Key words: legal and regulatory support, statutory regulation system, legal norms, political security, internal political security, national security.

Постановка проблеми. Україна з перших років незалежності тяжко будувала свою державність. Ми утворили необхідний державний механізм, створили нові інститути державного управління для послідовної реалізації ратифікованих програм міжнародного співробітництва, а також Європейських інтеграційних програм для проведення ефективної внутрішньої політики. На створення цієї системи була проведена велика законодавча робота.

У 2014 році Україна обрала для себе шлях побудови соціальної правової держави, а побудова громадянського суспільства один із пріоритетних пунктів на шляху до досягнення цілей. Органи державної влади за таких умов несуть основну відповідальність за євроінтеграцію та національну безпеку, вони повинні розробляти та керуватися правовими нормами, які забезпечують конституційні права та свободи громадян.

За цих умов правотворчість спрямовується на нормативне закріплення цілей протидії загрозам національної, політичної та внутрішньополітичної безпеки України, а також засобів та методів їх досягнення, забезпечення органами державної влади політики відкритої взаємодії з громадськістю.

У зв'язку із цим, а також із воєнною агресією органи державної влади, а також науковці

приділяють значну увагу обговоренню проблем покращення нормативно-правового забезпечення безпеки України. Науковці досить часто цікавляться національною безпекою, зокрема у різних сферах життєдіяльності, проте у сфері внутрішньополітичної безпеки поки дослідження нечисленні. Наше дослідження сприятиме розширенню теми безпеки, оскільки правове регулювання системи забезпечення внутрішньополітичної безпеки є частиною системи забезпечення національної безпеки і охоплює весь комплекс заходів, пов'язаний з її формуванням і функціонуванням. У результаті ми сформуваємо нормативно-правову базу внутрішньополітичної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень. Нормативно-правове забезпечення безпеки досліджували вітчизняні вчені як: Абрамов В.І. [1], Криштанович М.Ф. [10], Ліпкан О.С. [11], Нижник Н.Р. [12], Олійник В.О. [15], Пушак Я.Я. [10], Семенченко А.І. [22], Ситник Г.П. [1, 20, 21], Смолянчук В.Ф. [1], Флейчук М.І. [10], Франчук В.І. [10] та ін.

Правові аспекти політичної безпеки в системі національної безпеки України досліджувала: Антонов В.О. [2], Бінько І.Ф. [9], Гетьманчук М.П. [3], Грищук В.К. [3], Головащенко С.І. [9],

Косілова О.І. [6], Кравчук О.Ю. [7; 8], Кремень В.Г. [9], Орел М.Г. [13ж 14], Турчин Я.Б. [3] та ін.

Питання внутрішньополітичної безпеки досліджували вітчизняні вчені: Кравчук О.Ю. [7; 8], Литвиненко О.В. [16], Паламарчук М.О. [16] та ін.

Нормативно-правову базу у галузі безпеки і оборони України сформували: Гриценко А.С., Кожієл М., Єрмолаєв А.В., Флурі Ф. [12] та ін.

Метою статті є розкриття наукових підходів до побудови нормативно-правового поля, а також до формування єдиної бази нормативно-правових актів, що забезпечують внутрішньополітичну безпеку України.

Матеріали і методи (I–IV). Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правові акти у сфері забезпечення внутрішньополітичної безпеки; 2) наукові праці вітчизняних авторів, що провадять свої науково-практичні дослідження у сфері національної, політичної та внутрішньополітичної безпеки.

Дослідження проведено шляхом систематизації (I) нормативно-правового забезпечення внутрішньополітичної безпеки України. Метод групування (II) ми застосували під час формування єдиної бази нормативно-правових актів, що забезпечують сферу. Здійснили по-статейний аналіз (III) основних нормативно-правових актів і окремих програмних документів уряду.

Оскільки в науці відсутній практичний підхід до формування нормативно-правового поля забезпечення безпеки ми подали провідні наукові дослідження через узагальнення наявних наукових підходів. Таким чином, ми об'єднали доробок сучасних вчених, що дало нам можливість сформулювати основні вимоги до системи забезпечення, а також змодельювати (IV) власний підхід.

Виклад основного матеріалу. В наукових колах нормативно-правове забезпечення національної безпеки України визначається, як процес створення і підтримки в необхідних межах характерних ознак системи національної безпеки за допомогою впливу нормативно-правових засобів [20, с. 330].

Що стосується внутрішньополітичної безпеки то її нормативно-правове забезпечення опирається на нормативно-правове забезпечення національної безпеки. Правові норми, які забезпечують національну безпеку України також забезпечують і її підсистеми, зокрема, внутрішньополітичну безпеку, формалізують функціональні, організаційні та інші її структурні елементи.

Опираючись на дослідження відомого українського вченого Кременя В.Г., який визначив функції нормативно-правового забезпечення безпеки [9, с. 64], можемо сформулювати функції правового забезпечення внутрішньополітичної безпеки України, що полягають у:

1) визначенні порядку створення, функціонування та ліквідацію суб'єктів, які забезпечують безпеку;

2) регулюванні взаємовідносини та визначення порядку взаємодії суб'єктів безпеки, визначення їх прав, обов'язків та зону відповідальності;

3) забезпеченні нормами діяльність суб'єктів безпеки на всіх рівнях забезпечення безпеки людини, суспільства чи держави;

4) встановленні порядку застосування методів, засобів та інших сил, що забезпечують безпеку.

З метою аналізу нормативно-правового забезпечення безпеки важливим кроком є визначення всього *комплексу елементів* системи забезпечення, який підлягає правовому регулюванню. У внутрішньополітичній сфері до комплексу правового регулювання відносяться:

– об'єкти та суб'єкти забезпечення безпеки;

– мета забезпечення безпеки;

– функції системи забезпечення безпеки;

– принципи забезпечення безпеки;

– методи забезпечення безпеки;

– повноваження інститутів щодо забезпечення безпеки.

Для забезпечення внутрішньополітичної безпеки важливого значення набуває інституційність системи. Об'єкти та суб'єкти забезпечення безпеки потребують окремого нормативно-правового забезпечення, яка не лише формує єдине правове поле всієї системи, а й загальнонаціональну концепцію безпеки у внутрішньополітичній сфері. Ми застосували цей підхід під час групування нормативно-правової бази (Рис. 1), яку презентуємо у вільній енциклопедії.

Можна стверджувати, що для сучасної України внутрішньополітична безпека є пріоритетною галуззю, оскільки держава обрала для себе шлях демократичного розвитку Європейської країни та шлях реформ. Про це свідчать положення таких *першочергових документів*, а саме:

– Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики та державами-членами;

– Коаліційна угода між політичними партіями, які потрапили до парламенту після завершення виборчого процесу;

– Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України», що є аналізом та оцінкою внутрішнього і зовнішнього становища України;

– Програми діяльності Кабінету Міністрів України, що вміщує пріоритетні цілі, які ставить перед собою держава для того, щоб громадяни жили безпечніше та заможніше.

Визначивши функції та комплекс правового регулювання, а також врахувавши потреби українського суспільства правове забезпечення утворює такі *основні рівні*:

I рівень. На першому рівні формуються документи, що враховують основні положення міжнародних договорів і угод, що ратифіковані

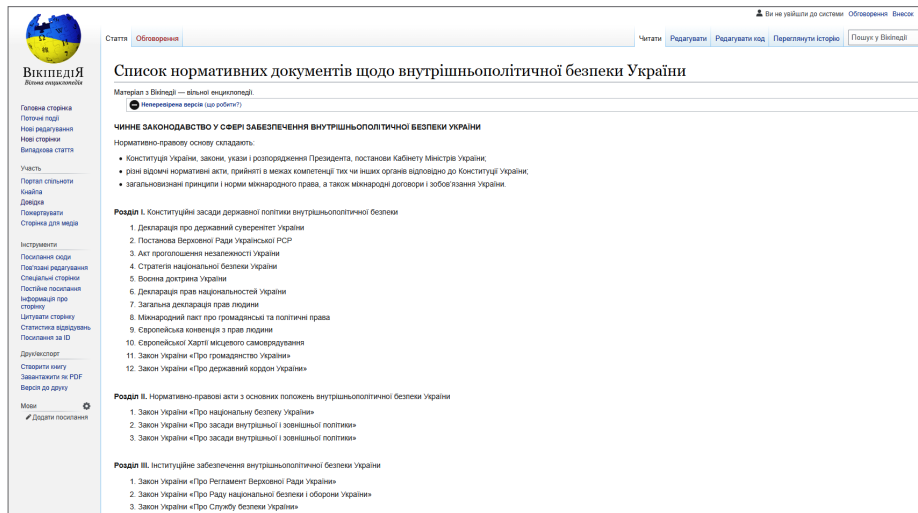


Рис. 1. Список нормативних документів щодо внутрішньополітичної безпеки України

Джерело: систематизовано автором

Україною, які стосуються національної безпеки. Сюди відносяться норми Конституції України, закони та постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, міжнародні правові акти, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настанов, положень, статутів, правил, інструкцій. Наприклад:

Конституція України, Закон України «Про національну безпеку України», Стратегія національної безпеки України, Концепція національної безпеки, Доктрина воєнної безпеки України тощо.

II рівень. На цьому рівні створюється функціональна база, яка з урахуванням специфіки кожного суб'єкта забезпечення безпеки уточнює і конкретизує його завдання. Сюди відносяться закони визначального напрямку чи положення забезпечення національної безпеки у сфері. Наприклад:

Виборчий кодекс України, Закон України «Про вибори Президента», Закон України «Про всеукраїнський референдум», Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» тощо.

III рівень. На третьому рівні створюється база інституційного спрямування. Сюди відносяться закони, що визначають діяльність органів публічної влади у процесі забезпеченні безпеки. Наприклад:

Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Закон України «Про Службу безпеки України», Закон України «Про Національну поліцію», Закон України «Про Конституційний Суд України», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Закон України «Про громадські об'єднання», Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації», Закон України «Про Центральну виборчу комісію» тощо [11; 7, с. 94].

Резюмуючи, визначимо **правову основу** внутрішньополітичної безпеки України, яку складають:

- Конституція України;
- закони та підзаконні нормативні акти, що визначають функції та завдання суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також по конкретних напрямках їх діяльності;
- укази і розпорядження Президента;
- постанови Кабінету Міністрів України;
- різні види відомчих нормативних актів, що прийняті в межах компетенції органів відповідно до Конституції України;
- міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Науковці констатують, що в Україні відсутній практичний вихід застосування комплексного міждисциплінарного підходу до формування правового поля забезпечення безпеки [11; 20; 21].

Ми пропонуємо таку схему як зображено на Рис. 2.

Окрему роль у системі правового забезпечення України відіграють акти місцевих органів, тобто рішення з питань забезпечення внутрішньополітичної безпеки, які є обов'язковими для виконання всіма підприємствами, установами та організаціями, а також посадовими особами і громадянами на території підпорядкованій цим органам [7, с. 91].

Дисертаційне дослідження містить постатейний аналіз нормативно-правових актів, що стосуються сфери. Наведемо **головні висновки** з нього.

Питання безпеки розглядалися ще в розділі IX Зовнішня і внутрішня безпека *Декларації про державний суверенітет України* 16 липня 1990 року. Питання внутрішньої та зовнішньої безпеки аналізуються через призму права України на власні збройні сили, власні внутрішні війська та органи державної безпеки.

Конституція України є важливим документом для формування внутрішньополітичної безпеки, проте термін «внутрішньополітична безпека» в ній не вживається. Ми провели ґрунтовний аналіз Статей 3, 15, 16, 17, 24, 32, 34, 36, 37, 39, 44, 64 та статті 107 крізь призму внутрішньополітичної безпеки..

Згадали *Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України 1997 року. Закон України «Про основи національної безпеки України»*, що діяв протягом 15 років. Ми розглянули Статті 2, 3, 4, 6, 7, 8 та статтю 9 Закону. Акт містить термін «загрози у внутрішньополітичній безпеці».

Закон України «Про національну безпеку України», що вступив в дію у 2018 році. В даному Законі не вживається термін «внутрішньополітична» взагалі, проте один раз застосовується «внутрішньодержавні суперечності». Ми проаналізували Розділ III «Громадський нагляд» та Розділ V.

Стратегія національної безпеки України. Першу Стратегію під назвою «Україна у світі, що змінюється» затверджено 2007 року Президентом Віктором Ющенком. За Януковича, у 2012 році, цю Стратегію змінили, підчистивши обережні згадки про НАТО. Другу Стратегію, яка починається словами «Революція гідності», затверджено 2015 року Президентом Петром Порошенком. Ця Стратегія констатувала, що більш нагальними залишаються внутрішні виклики національній безпеці. Чинна Стратегія третя з часу проголошення Незалежності України під назвою «Безпека людини — безпека країни» введена в дію 2020 року Володимиром Зеленським. У Стратегії ми розглянули пункт 4 Розділу I, пункт 16 Розділу II, пункт 20, пункт 22, пункт 23, пункт 45, пункт 49, пункт 50 Розділу III «Основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки».

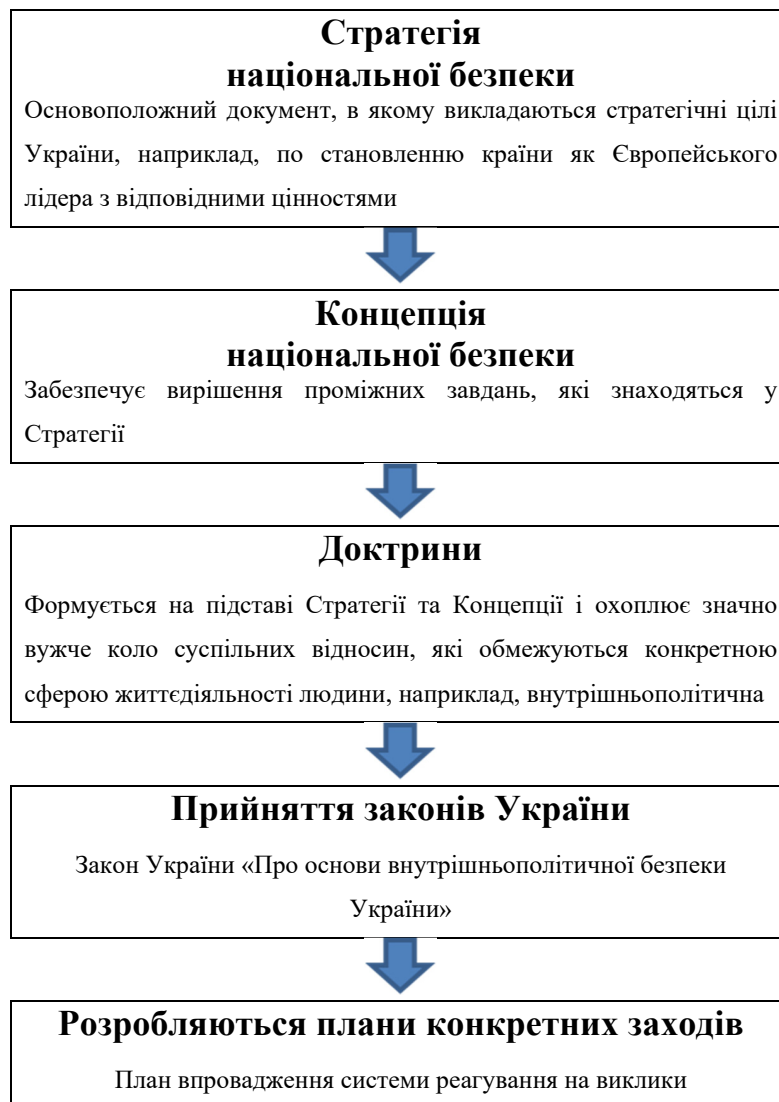


Рис. 2. Процес формування нормативно-правового забезпечення внутрішньополітичної безпеки України
Джерело: узагальнено автором

Стратегія 2020 року «стійкість» визначає однією з основних засад, а запровадження національної системи стійкості віднесено до основних напрямів зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки. Тому, поряд зі Стратегією національної безпеки Президентом введено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони «Про запровадження національної системи стійкості» та затверджено *Концепцію забезпечення національної системи стійкості*, яка враховує нові виклики сучасного розвитку суспільства.

Проаналізували *Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище держави*. Звернення у 2021 році присвячено 30-ій річниці Всеукраїнського референдуму про здобуття Україною незалежності (1 грудня). Послання 2022 року, під час широкомасштабного вторгнення Росії, фокусувалося на військових завданнях, проблемах післявоєнної відбудови, питаннях українських біженців і ветеранів. Президент зазначив: «В українському суспільстві практично зникли розбіжності у ставленні до проблем мови, знижується конфліктогенний потенціал мовного питання. Спроба ворога використати його як привід для агресії провалилася. Об'єднання українців навколо боротьби з агресором, зміцнення української національної ідентичності супроводжується утвердженням безальтернативної підтримки ролі

та функцій української мови як державної». Крім того: «Консолідація задля досягнення перемоги над агресором, яку демонструють українці різних етнічних та мовних спільнот, є свідченням зрілості та згуртованості української політичної нації».

Захист прав і свобод людини і громадянина у внутрішньополітичній безпеці закріплено також у *Вибірчому кодексі України*. Одним із важливих законів є *Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»*. Цим Законом визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони. Поняття «внутрішньополітична» в даному Законі жодного разу не застосовується.

Крім того, проаналізували: Закон України «Про Уповноваженого Верховної ради з прав людини», Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», Закон України «Про свободу совісті та релігійні об'єднання», Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану».

У даній статті важливо зазначити, що *надзвичайний стан* в Україні запроваджується у випадках: масових порушеннях правопорядку, що супроводжуються насильством над громадянами,



Рис. 3. Нормативно-правове поле внутрішньополітичної безпеки України
Джерело: власна розробка

обмежують їхні права і свободи, перешкоджають їм виконувати свої обов'язки; блокування або захоплення певних особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожують безпеці громадян і порушують нормальну діяльність державних органів влади та управління чи місцевого самоврядування; спроби захоплення державної влади або зміни конституційного ладу України шляхом насильства; посягання на територіальну цілісність держави, що загрожує зміною її кордонів; необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності державних органів влади.

Воєнний стан запроваджується в певних місцевостях або на всій території України у випадках оголошення стану війни, загрози військового нападу чи агресії. Для воєнного стану характерне обмеження прав громадян.

Статтею 3 Указу Президента України від 24 лютого 2022 року «*Про введення воєнного стану в Україні*», затвердженого Законом, визначено, що на період дії правового режиму воєнного стану можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України.

Із зазначеного вище слідує, що нормативно-правове забезпечення внутрішньополітичної безпеки має документальну означеність, а також

виражену *інституційну*. Тож пропонуємо змодельовувати нормативно-правове поле таким чином як зображено на Рис. 3.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Нормативно-правове забезпечення внутрішньополітичної безпеки являє собою сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які утворюють цілісне правове поле для функціонування системи забезпечення внутрішньополітичної безпеки. З часом поле може розширюватися та поповнюватися новими актами, а тому, в межах нашого дослідження важливо започаткувати базу основних документів. Ми вважаємо, що сформувати перелік актів буде логічним результатом проведеної роботи, тож всі важливі документи буде розміщено у відкритій енциклопедії з можливістю доповнення після появи нових важливих документів.

Крім того, аналіз довів, що тема не має свого концептуального документа, тому ми відносимо до найближчих перспектив дослідження розробку такого документа. Ми підтримуємо сучасних науковців, які пропонують затвердження Концепції забезпечення політичної безпеки України, оскільки в межах нашого дослідження це вихідна концепція забезпечення внутрішньополітичної безпеки і Закону про основи внутрішньополітичної безпеки, як галузевого акту.

Література

1. Абрамов В. І., Ситник Г. П., Смолянук В. Ф. Глобальна та національна безпека : підручник / ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
2. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Талком, 2017. 576 с.
3. Гетьманчук М. П., Грищук В. К., Турчин Я. Б. Політологія : навч. посіб. Київ : Знання, 2010. 415 с.
4. Гриценко А. С., Кожієл М., Єрмолаєв А. В., Флурі Ф. Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. 2012, 820 с.
5. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
6. Косілова О. І. Політична безпека в системі національної безпеки України. Правова інформатика. 2011. № 1(29). С. 72–78.
7. Кравчук О. Ю. Політична безпека Української держави як чинник демократичного розвитку суспільства : монографія. Миколаїв : видавець Торубара В. В., 2021. 198 с.
8. Кравчук О. Ю. Нормативно-правове регулювання політичної безпеки держави в сучасному українському суспільстві. Гілея : науковий вісник. 2013. № 72. С. 833–836.
9. Кремень В. Т., Бінько І. Ф., Головащенко С. І. Політична безпека України : концептуальні засади та система забезпечення : монографія. Київ : МАУП, 1998. 92 с.
10. Криштанович М. Ф., Пушак Я. Я., Флейчук М. І., Франчук В. І. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення : монографія. Львів : Сполом, 2020. 418 с.
11. Ліпкан В. А. Безпекознавство : навч. посіб. К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2003. 208 с.
12. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. К. : Преса України, 2000. 304 с.
13. Орел М. Г. Принципи, підходи та чинники розробки ефективної Стратегії забезпечення політичної безпеки України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1110> (дата звернення: 22.07.2023)
14. Орел М. Г. Політична безпека як наукова категорія та мета системи державного управління у сфері політичної безпеки. Держава та регіони : науково-виробничий журнал. Запоріжжя : КПУ, 2017. № 2(58). С. 11–16.

15. Олійник О.В. Нормативно-правове забезпечення інформаційної безпеки України. Право і суспільство. 2012. № 3. С. 132–137.
16. Паламарчук М.О., Литвиненко О.В. Механізми народовладдя і внутрішньополітична безпека : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2009. 143 с.
17. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2018. № 31. С. 241.
18. Про Стратегію забезпечення державної безпеки: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30.12.2021 року. ВРУ: веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text> (дата звернення: 23.07.2023)
19. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 38. С. 385.
20. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г.П. Ситник: у 3 ч. Ч. 3: Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Київ : НАДУ, 2010. 208 с.
21. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). К. : НАДУ, 2012. 544 с.
22. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія. К. : НАДУ, 2008. 429 с.
23. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини — безпека країни» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. Президент України : веб-сайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 24.07.2023)
24. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х. : Право, 1996. 104 с.
25. Юридична енциклопедія: у 6 т. / відп. ред. Ю.С. Шемшученко. К. : Укр. енцикл., 1998.

References

1. Abramov V. I., Sytnyk H. P., Smolianiuk V. F. Hlobalna ta natsionalna bezpeka : pidruchnyk / red. H. P. Sytnyka. Kyiv : NADU, 2016. 784 s.
2. Antonov V. O. Konstytutsiino-pravovi zasady natsionalnoi bezpeky Ukrainy : monohrafiia / nauk. red. Yu. S. Shemshuchenko. Kyiv : Talkom, 2017. 576 s.
3. Hetmanchuk M. P., Hryshchuk V. K., Turchyn Ya. B. Politolohiia: navch. posib. Kyiv : Znannia, 2010. 415 s.
4. Hrytsenko A. S., Kozhiiel M., Yermolaiev A. V., Fluri F. Normatyvno-pravova baza u haluzi bezpeky i oborony Ukrainy. Kyiv : Tsentr doslidzhen armii, konversii ta rozzbroiennia. 2012, 820 s.
5. Konstytutsiia Ukrainy : ofits. tekst. Kyiv : KM, 2013. 96 s
6. Kosilova O. I. Politychna bezpeka v systemi natsionalnoi bezpeky Ukrainy. Pravova informatyka. 2011. № 1(29). S. 72–78.
7. Kravchuk O. Yu. Politychna bezpeka Ukrainskoi derzhavy yak chynnyk demokratychnoho rozvytku suspilstva : monohrafiia. Mykolaiv : vydavets Torubara V. V., 2021. 198 s.
8. Kravchuk O. Yu. Normatyvno-pravove rehuliuвання politychnoi bezpeky derzhavy v suchasnomu ukraïnskomu suspilstvi. Hileia : naukovyi visnyk. 2013. № 72. S. 833–836.
9. Kremen V. T., Binko I. F., Holovashchenko S. I. Politychna bezpeka Ukrainy : kontseptualni zasady ta systema zabezpechennia : monohrafiia. Kyiv : MAUP, 1998. 92 s.
10. Kryshchanovych M. F., Pushak Ya. Ya., Fleichuk M. I., Franchuk V. I. Derzhavna polityka zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: osnovni napriamky ta osoblyvosti zdiisnennia : monohrafiia. Lviv : Spolom, 2020. 418 s.
11. Lipkan V. A. Bezpekoznavstvo : navch. posib. K. : Vyd-vo Yevropeiskoho un-tu, 2003. 208 s.
12. Nyzhnyk N. R. Natsionalna bezpeka Ukrainy (metodolohichni aspekty, stan i tendentsii rozvytku) : navch. posib. K. : Presa Ukrainy, 2000. 304 s.
13. Orel M. H. Pryntsypy, pidkhody ta chynnyky rozrobky efektyvnoi Stratehii zabezpechennia politychnoi bezpeky Ukrainy. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1110> (date of access: 22.07.2023)
14. Orel M. H. Politychna bezpeka yak naukova katehoriia ta meta systemy derzhavnoho upravlinnia u sferi politychnoi bezpeky. Derzhava ta rehiony: nauково-vyrobnychi zhurnal. Zaporizhzhia : KPU, 2017. № 2(58). S. 11–16.
15. Oliinyk O. V. Normatyvno-pravove zabezpechennia informatsiinoi bezpeky Ukrainy. Pravo i suspilstvo. 2012. № 3. S. 132–137.
16. Palamarchuk M. O., Lytvynenko O. V. Mekhanizmy narodovladdia i vnutrishnopolitychna bezpeka : monohrafiia. Kyiv : Intertekhnolohiia, 2009. 143 s.
17. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). 2018. № 31. S. 241.

18. Pro Stratehiiu zabezpechennia derzhavnoi bezpeky: rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 30.12.2021 roku. VRU: veb-sait. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text> (date of access: 23.07.2023)
19. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady : Zakon Ukrainy vid 17.03.2011 r. № 3166-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). 2011. № 38. S. 385.
20. Sytnyk H.P. Kontseptualni zasady zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy : navch. posib. / H.P. Sytnyk: u 3 ch. Ch. 3: Derzhavna polityka ta osnovy stratehichnoho planuvannia zabezpechennia natsionalnoi bezpeky. Kyiv : NADU, 2010. 208 s.
21. Sytnyk H.P. Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi zasady). K. : NADU, 2012. 544 s.
22. Semenchenko A.I. Metodolohiia stratehichnoho planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky Ukrainy : monohrafiia. K. : NADU, 2008. 429 s.
23. Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy “Bezpeka liudyny — bezpeka krainy”: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.09.2020 № 392/2020. Prezydent Ukrainy : veb-sait. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (date of access: 24.07.2023)
24. Tsvetkov V.V. Derzhavne upravlinnia: osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovyi aspekt). X. : Pravo, 1996. 104 s.
25. Iurydychna entsyklopediia: u 6 t. / vidp. red. Yu.S. Shemshuchenko. K. : Ukr. entsykl., 1998.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2023

УДК 94(477,8)»1918–1920»

Яременко Олександр Іванович

кандидат наук з державного управління, доцент,

Заслужений юрист України,

декан Факультету права публічного управління та адміністрування

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

Yaremenko Oleksandr

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Dean of the Faculty of Public Management and Administration Law

Vinnitsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9119

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УНР

ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE ERA OF THE UNR DIRECTORATE

Анотація. Стаття присвячена дослідженню організаційно-правового статусу законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, які діяли за часів Директорії. Актуальність дослідження зумовлена важливістю досвіду формування державних органів доби Директорії для сьогодення. Детальне вивчення організаційно-правового статусу цих органів дозволяє зрозуміти теоретичні засади їх функціонування та принципи діяльності.

Мета статті – визначити організаційно-правовий статус законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, які діяли за часів Директорії Української Народної Республіки. Для досягнення мети в ході дослідження було вирішено ряд завдань: визначено поняття «орган державної влади», гілки державної влади та органи, що їх представляють; проаналізовано особливості формування органів державної влади доби Директорії; визначено їх організаційно-правовий статус. В ході дослідження використані загальнонаукові методи пізнання: індукції та дедукції, аналізу та синтезу, асоціації та аналогії.

За результатами дослідження встановлено, що не дивлячись на складні умови, в яких діяла Директорія, було сформовано законодавчі, виконавчі та судові органи державної влади, що відповідали за управління країною. Органи законодавчої влади включали Директорію, Конгрес Трудового народу та Державну Народну Раду. Вищим виконавчим органом була Рада Народних Міністрів. У судовій системі був відновлений Генеральний суд та апеляційні суди. Організаційно-правовий статус державних органів визначався Декларацією, Інструкцією для виборів на Конгрес трудового народу, законами «Про форму влади на Україні», «Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці» та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими за часів правління Директорії.

Практичне значення дослідження полягає в тому, що отримані результати можуть знайти широке застосування для подальшого розвитку та вдосконалення державності України.

Ключові слова: органи державної влади, Директорія УНР, законодавча влада, Рада Народних Міністрів, Генеральний суд.

Summary. The article is devoted to the study of the organizational and legal status of legislative, executive and judicial bodies of state power that operated during the Directory. The relevance of the study is due to the importance of the experience of formation of state bodies of the Directorate era for the present. A detailed study of the organizational and legal status of these bodies allows us to understand the theoretical foundations of their functioning and the principles of their operation.

The purpose of the article is to determine the organizational and legal status of the legislative, executive and judicial bodies of state power which operated during the period of the Ukrainian People's Republic Directorate. To achieve this goal, the study solved a number of tasks: the author defines the concept of «public authority», branches of state power and the bodies representing them; analyzes the peculiarities of formation of public authorities during the Directory period; and determines their

organizational and legal status. The study uses general scientific methods of cognition: induction and deduction, analysis and synthesis, association and analogy.

The study finds that despite the difficult conditions in which the Directorate operated, the legislative, executive and judicial bodies of state power responsible for governing the country were formed. Legislative bodies included the Directorate, the Congress of the Working People, and the State People's Council. The highest executive body was the Council of People's Ministers. In the judicial system, the General Court and courts of appeal were restored. The organizational and legal status of state bodies was determined by the Declaration, the Instructions for Elections to the Congress of the Working People, the laws «On the Form of Government in Ukraine», «On the Procedure for Introducing and Approving Laws in the Ukrainian People's Republic» and other legal acts adopted during the rule of the Directory.

The practical significance of the study is that the results obtained can be widely used for further development and improvement of the Ukrainian statehood.

Key words: public authorities, the UPR Directorate, legislature, Council of People's Ministers, General Court.

Постановка проблеми. Директорія була сформована як відповідь на виклики управління в буремні часи Української війни за незалежність і триваючої боротьби за державність. Вона зіткнулася з величезними труднощами під час свого перебування при владі, оскільки їй доводилося боротися з російськими більшовиками, Білою армією та різними іншими угрупованнями, які змагалися за контроль над Україною. Зрештою, Українська Народна Республіка впала перед силами Радянської Росії, а влада Директорії була фактично припинена у 1920 році. Попри це, Директорія Української Народної Республіки є важливою частиною української історії, яка уособлює прагнення українського народу до незалежності та державності в буремний період. Вивчення цього історичного періоду дає цінне розуміння викликів, з якими зіткнулася рання українська держава у боротьбі за самовизначення.

Неабияку цінність становить дослідження організаційно-правового статусу органів державної влади, які діяли в період Директорії. Вивчення цього питання може допомогти сучасній Україні у формуванні стабільної та демократичної системи управління. Розуміння викликів, з якими стикалися органи влади під час Директорії, допоможе уникнути подібних помилок та зміцнити державні інституції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченням органів державної влади доби Директорії займалася велика кількість науковців: Петришин О. В. [1], Процюк І. В. [2], Страшко А. [5], Гай-Нижник П. П. [6], Терлюк І. Я. [8], Лепісевич П. М. [9], Рум'янцев В. [10], Кушко І. [11] та інші. Однак недостатньо уваги приділялося питанню організаційно-правового статусу законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, сформованих за часів Директорії.

Мета статті — визначити організаційно-правовий статус законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, які діяли за часів Директорії Української Народної Республіки.

Виклад основного матеріалу. Органи державної влади є невід'ємним елементом структури апарату будь-якої держави. Від рівня їх розвитку,

ефективності та взаємодії залежить ефективність державного управління. Орган держави представляє собою структурний компонент державного апарату, який складається з колективу державних службовців або одного державного службовця, обраних державою або народом. Вони мають спеціальні владні повноваження та отримують необхідні матеріально-технічні засоби, необхідні для виконання завдань та функцій держави [1].

Один із фундаментальних принципів організації та діяльності апарату держави є принцип розподілу державної влади. Він передбачає, що для ефективного функціонування держава повинна мати різні незалежні один від одного гілки влади, такі як законодавча, виконавча та судова (рис. 1).

Кожна із зазначених гілок влади представлена органами, які виконують специфічні функції в рамках своєї компетенції. Законодавча влада в Україні представлена Верховною Радою України, виконавча — Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади, судова влада — судами, наділеними виключною компетенцією здійснювати правосуддя [3]. Кожна гілка влади та державний орган, який її представляє, має свої функції та повноваження, які не перетинаються одна з одною і доповнюються для забезпечення ефективного функціонування держави.

Організаційно-правовий статус органів державної влади України визначається нормами та принципами, встановленими Конституцією України та іншими законами.

Формування органів державної влади України сучасного зразку розпочалося після отримання Україною незалежності в 1991 році. При цьому враховувався досвід минулих епох, але також здійснювалися трансформації відповідно до потреб сучасного суспільства. Цікавим в цьому плані є досвід доби Директорії Української Народної Республіки.

Після збройного повалення гетьманського уряду, яке відбулося 19 грудня 1918 року, законодавча і виконавча влада в Україні перейшла під контроль Директорії Української Народної Республіки. Революція відбувалася під демократичними



Рис. 1. Гілки державної влади [2]

Джерело: систематизовано автором

гаслами про відновлення УНР, повернення всіх демократичних свобод, ліквідацію старост і відновлення місцевих самоврядувань.

Після свого проголошення Директорія зіткнулася з необхідністю визначити правовий статус. На жаль, жоден документ не був прийнятий для встановлення компетенції та повноважень цього органу, але на практиці Директорія виконувала ролі законодавчої, виконавчої та іноді судової влади.

Першим документом, спрямованим на вирішення даного питання, стала Декларація, ухвалена 26 грудня 1918 року. В ній Директорія була проголошена тимчасовою верховною владою революційного часу, а трудящий народ (робітництво та селянство) визнано сувереном влади в Українській Народній Республіці. Трудовій інтелігенції було запропоновано перейти на бік працюючих класів, а представників нетрудових класів позбавлено будь-яких політичних прав [4].

Передбачалося, що від Директорії влада буде передана трудящому народу на Конгресі трудового народу, який мав стати законодавчим органом республіки. Згідно з «Інструкцією для виборів на Конгрес трудового народу України», ухваленою на початку січня 1919 року, до складу цього органу могли входити селяни, робітники та трудова інтелігенція. Планувалася куріальна система виборів, згідно з якою різні групи мали різну кількість мандатів. Зокрема, від селян обирали 377 мандатів, від робітників — 118, а від «трудова інтелігенція» — 33. Селяни делегували свої представництва від повітових селянських з'їздів, а робітники та інтелігенція — від губернських з'їздів. Робітникам залізниць та пошт було надано окреме представництво за їхні внески в боротьбі з гетьманщиною. Усім громадянам УНР, які досягли 21 року, надавалось активне і пасивне

виборче право, за винятком тих, хто був позбавлений громадянства судом, та тих, хто перебував у республіканській армії. Формування Конгресу за принципом територіального представництва дає підстави називати цей орган парламентом [5].

Однак з огляду на складну військово-політичну ситуацію, Конгресом був підтверджений статус Директорії як «верховної влади» в УНР. Більше того, 28 січня 1919 року був прийнятий Закон «Про форму влади в Україні», відповідно до якого влада залишається в руках Директорії до наступної сесії Конгресу. Це означало, що Директорія може видавати закони, які в подальшому затверджуються сесією Конгресу [6].

Поряд з Директорією та Конгресом, які виконували законодавчі функції, діяв ще один орган державної законодавчої влади — Державна Народна Рада. До її компетенції входили: розробка законопроектів; обговорення законопроектів, внесених головою Ради Народних Міністрів; затвердження бюджету; обчислення державних прибутків і видатків; контроль за діяльністю уряду; ратифікація і припинення дії міжнародних договорів; оголошення війни і укладення миру; визначення валюти; висловлення недовіри Раді Народних Міністрів або окремим міністрам, що призводило до їх негайної відставки тощо [7].

Таким чином, функції органів законодавчої влади в Україні за доби Директорії виконували Директорія, Конгрес Трудового народу та Державна Народна Рада.

Вищим органом виконавчої влади в добу Директорії була Рада Народних Міністрів, створена 26 грудня 1918 року. На той час не було жодного документу, в якому б визначалися статус та функції даного органу. Однак декларувалися завдання, виконання яких покладалося на Раду Народних Міністрів.

Серед пріоритетних завдань уряду варто відзначити покращення становища робітників, забезпечення армії, реалізація земельної реформи тощо [8].

Закон «Про форму влади в Україні» юридично закріпив статус цього органу. Зокрема, в ньому йшлося про підзвітність уряду Директорії. В середині лютого 1919 року було прийнятий Закон «Про порядок внесення затвердження законів в Українській Народній Республіці», який затвердив структуру Ради Народних Міністрів. Відповідно до нього, уряд складався з Кабінету Міністрів та Ради Народних Міністрів.

За часів існування Директорії уряд змінювався шість разів. Це мало негативний вплив на розвиток держави, зокрема, посилювало політичну нестабільність та унеможлиблювало формування сталого корпусу професійних урядовців [9].

Судова влада Директорії успадкувала структуру судової системи, яка існувала ще за часів Української Центральної Ради. На початку своєї діяльності Директорія заявила про провадження суду на території держави іменем Української Народної Республіки. Державний Сенат було ліквідовано. Натомість відновлена діяльність Генерального суду, який було названо «Найвищим судом УНР». До складу цього судового органу увійшло три департаменти: цивільний, кримінальний та адміністративний. Крім своїх функцій щодо здійснення судочинства Генеральний суд виконував касаційні функції Головного воєнного суду. Слід відзначити поновлення роботи апеляційних судів, які діяли при попередній владі [9].

При формуванні органів місцевого самоврядування, як і судових органів, запозичувався досвід Центральної Ради. Влада на місцях (у волостях, повітах та губерніях) передавалася комісарам та отаманам, які призначалися Директорією. Характерним для доби Директорії було відновлення в губерніях діяльності органів міського та земського самоврядування, які функціонували ще в дореволюційний період. Такими органами були земські зібрання та управи, а також міські думи та управи. Також при Директорії діяли Ради депутатів — робітничі та селянські [11].

Отже, в добу Директорії було сформовано законодавчі, виконавчі та судові органи державної влади, які відповідали за управління країною. Органи законодавчої влади включали Директорію, Конгрес Трудового народу та Державну Народну Раду. Вищим виконавчим органом була Рада Народних Міністрів. У судовій системі був відновлений Генеральний суд та апеляційні суди. Організаційно-правовий статус державних органів визначався Декларацією, Інструкцією для виборів на Конгрес Трудового народу, законами «Про форму влади на Україні», «Про порядок внесення затвердження законів в Українській Народній Республіці» та

іншими нормативно-правовими актами, прийнятими за часів правління Директорії.

Разом з тим, процес формування державних органів в добу Директорії ускладнювався жорстокою боротьбою за владу, кардинальними змінами офіційної політичної лінії, військовими діями, поширенням анархічних тенденцій у суспільстві. Всі ці фактори значно уповільнювали процес відновлення та створення органів державної влади, іноді навіть призводили до повного унеможливлення їх діяльності.

Не дивлячись на ці складнощі, доба Директорії в Українській Народній Республіці відзначалася впровадженням деяких прогресивних правових актів, що стали фундаментом для подальшого розвитку державних інституцій в Україні. Відтворення органів влади та їх діяльність були спрямовані на вирішення соціально-економічних проблем, покращення становища робітників та селян, забезпечення армії, проведення земельної реформи та інших важливих справ.

Загалом, доба Директорії в Українській Народній Республіці була важливим етапом у формуванні державних структур і встановленні принципів демократичного управління. Її досвід і помилки стали важливими уроками, на основі яких подальші покоління змогли вдосконалити і розвивати українську державність та її інститути.

Висновки. Директорія Української Народної Республіки (УНР) впровадила ефективну систему державного управління, незважаючи на складні умови, в яких діяла. Під її керівництвом були сформовані законодавчі, виконавчі та судові органи державної влади, що відповідали за управління країною. Зокрема, органи законодавчої влади включали Директорію, Конгрес Трудового народу та Державну Народну Раду, а вищим виконавчим органом була Рада Народних Міністрів. Також була відновлена судова система, яка включала Генеральний суд та апеляційні суди.

Державні органи часів Директорії мали чітко визначений організаційно-правовий статус, який регулювався Декларацією, Інструкцією для виборів на Конгрес Трудового народу, законами «Про форму влади на Україні», «Про порядок внесення затвердження законів в Українській Народній Республіці» та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими за часів правління Директорії.

Практичне значення дослідження полягає в тому, що отримані результати можуть бути використані для подальшого розвитку та вдосконалення державності України. Досвід формування та функціонування державних органів у цей період може бути використаний для побудови ефективної системи управління, забезпечення правової стабільності та розвитку демократичних інститутів у сучасній Україні.

Література

1. Петришин О. В. Велика українська юридична енциклопедія: у 20-ти томах. Том 3: Загальна теорія права. Харків : Право, 2017. 384 с.
2. Процюк І. В. Поділ державної влади: сутність і зміст. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 15. Т. 1. С. 8–12
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. ЛІГА: ЗАКОН. 2023. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=645> (дата звернення: 28.08.2023)
4. Цей день в історії: Декларація Директорії УНР, 1918 рік. Останній Bastion. 2021. URL: https://bastion.tv/cej-den-v-istoriyi-deklaraciya-direktoyi-unr-1918-rik_n44557 (дата звернення: 25.08.2023)
5. Страшко А. Органи влади Другої УНР. Правозахисний рух: історія та сучасність. 2017. С. 66–71. URL: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/4566/1/Straschko.pdf> (дата звернення: 27.07.2023)
6. Гай-Нижник П. П. Налагодження державної служби в добу Української революції. Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку: зб. текстів виступів на наук.-практ. конф. (Київ, 18 листопада 2008 р.). Головне управління державної служби України. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. С. 37–90.
7. Закон Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки від 12.11. 1920. Конституційні акти України (1917–1920). Невідомі конституції України. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992.
8. Терлюк І. Я. Реалізація принципу «поділу влад» в УНР доби Директорії. Від громадянського суспільства до правової держави: матеріали III Міжнар. наукової конференції (Харків, 25 квітня 2007 р.). Харків : ХНУ ім. В. Каразіна, 2007. С. 79–81.
9. Лепісевич П. М. Правовий статус центральних органів державної влади в «Другій УНР» доби Директорії. Науковий Вісник. 2012. № 2(1). С. 14–19.
10. Рум'янцев В. Судова система в Україні за часів Директорії. Вісник Академії правових наук України. 2001. № 4 (21). С. 84–94.
11. Кушко І., Кононенко В. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів). Грааль науки. 2021. № 9. С. 114–118. DOI: 10.36074/grail-of-science.22.10.2021.14

References

1. Petryshyn O. V. (2017). Velyka ukrayins'ka yurydychna entsyklopediya: u 20-ty tomakh. Tom 3: Zahal'na teoriya prava [Great Ukrainian legal encyclopedia: in 20 volumes. Volume 3: General theory of law]. Kharkiv : Pravo, 384 [in Ukrainian].
2. Protsyuk I. V. (2015). Podil derzhavnoyi vlady: sutnist' i zmist [Division of state power: essence and meaning]. Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiya, 15, 1, 8–12 [in Ukrainian].
3. Konstytutsiya Ukrayiny : Zakon Ukrayiny vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. (1996). [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated 28.06.1996 No. 254k/96-BP]. LIHA: ZAKON. Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=645> [in Ukrainian].
4. Tsey den' v istoriyi: Deklaratsiya Dyrektoriyi UNR, 1918 rik (2021). [This day in history: Declaration of the UNR Directory, 1918]. Ostanniy Bastion. Retrieved from: https://bastion.tv/cej-den-v-istoriyi-deklaraciya-direktoyi-unr-1918-rik_n44557
5. Strashko A. (2017). Orhany vlady Druhoyi UNR [Authorities of the Second UNR]. Pravozakhysnyy rukh: istoriya ta suchasnist', 66–71. Retrieved from: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/4566/1/Straschko.pdf> [in Ukrainian].
6. Hay-Nyzhnyk P. P. (2009). Nalahodzhennya derzhavnoyi sluzhby v dobu Ukrayins'koyi revolyutsiyi. Derzhavna sluzhba Ukrayiny v istorychnomu konteksti: problemy stanovlennya ta rozvytku: zb. tekstiv vystupiv na nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 18 lystopada 2008 r.) [Establishing the civil service in the era of the Ukrainian revolution. Civil service of Ukraine in the historical context: problems of formation and development: coll. texts of speeches at science-practice conf. (Kyiv, November 18, 2008)]. Holovne upravlinnya derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny. Kyiv : Tsentri adaptatsiyi derzhavnoyi sluzhby do standartiv Yevropeys'koho Soyuzu, 37–90 [in Ukrainian].
7. Zakon Pro Derzhavnu Narodnu Radu Ukrayins'koyi Narodnoyi Respubliki vid 12.11. 1920. (1992). [Law on the State People's Council of the Ukrainian People's Republic dated November 12. 1920]. Konstytutsiyni akty Ukrayiny (1917–1920). Nevidomi konstytutsiyi Ukrayiny. Kyiv : Filosofov's'ka i sotsiolohichna dumka [in Ukrainian].
8. Terlyuk I. YA. (2007). Realizatsiya pryntsypu “podilu vlad” v UNR doby Dyrektoriyi. Vid hromadyans'koho suspil'stva do pravovoyi derzhavy: materialy III Mizhnar. naukovoyi konferentsiyi (Kharkiv, 25 kvitnya 2007 r.) [Implementation of the principle of “separation of powers” in the UNR of the Directory era. From civil society to the rule of law: materials of the III International. scientific conference (Kharkiv, April 25, 2007)]. Kharkiv: KHNU im. V. Karazina, 79–81 [in Ukrainian].
9. Lepisevych P. M. (2012). Pravovyy status tsentral'nykh orhaniv derzhavnoyi vlady v “Druhiy UNR” doby Dyrektoriyi [Legal status of central state authorities in the “Second UNR” of the Directory era]. Naukovyy Visnyk, 2 (1), 14–19 [in Ukrainian].

10. Rum'yantsev V. (2001). Sudova systema v Ukrayini za chasiv Dyrektoriyi [Judicial system in Ukraine during the time of the Directory]. Visnyk Akademiyi pravovykh nauk Ukrayiny, 4 (21), 84–94 [in Ukrainian].

11. Kushko I., Kononenko V. (2021). Formuvannya mistsevykh orhaniv vlady periodu UNR Dyrektoriyi (na prykladi sil's'kykh komisariv) [Formation of local authorities during the period of the UNR Directory (on the example of village commissars)]. Hraal' nauky, 9, 114–118. DOI: 10.36074/grail-of-science.22.10.2021.14 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.08.2023

Бурик Зоряна Михайлівна

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Університет Григорія Сковороди в Переяславі*

Buryk Zoriana

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Management and Administration
Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav*

ORCID: 0000-0002-4394-6766

Матвеева Мар'яна Петрівна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Львівський національний університет
ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького*

Matveyeva Maryana

*PhD in Economics, Docent,
Associate Professor of the Department of Public Administration
Stepan Gzhytskyi National University of
Veterinary Medicine and Biotechnologies Lviv*

ORCID: 0000-0002-1046-3557

Котух Євген Володимирович

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри кримінальних розслідувань
Державний податковий університет*

Kotukh Yevgen

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of School of the Crime Investigation
State Tax University*

ORCID: 0000-0003-4997-620X

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9096

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ ЗБАЛАНСОВАНОГО СОЦІО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

PUBLIC ADMINISTRATION ON THE BASIS OF BALANCED SOCIO-ECOLOGICAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Анотація. Метою статті є аналіз ролі публічного управління в досягненні збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку та виокремлення ключових індикаторів для забезпечення сталого розвитку держави. У статті виокремлено ключову систему індикаторів для досягнення збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку. А саме: економічні індикатори (ВВП, ВНП, ЧПВ, НД, Індекс конкурентоспроможного розвитку, Індекс економічної свободи), соціальні індикатори (Індекс Джині, Індекс якості та безпеки життя, Індекс людського розвитку, Індекс суспільства, заснованого на знаннях, Вимірювач справжніх заощаджень, Вимірювач економічного добробуту), екологічні індикатори (Зелений ВВП, Індекс екологічної сталості, Індикатор справжнього прогресу), показники комплексного вимірювання економіко-соціо-

екологічного рівня розвитку, зокрема Індекс сталого економічного добробуту. Запропоновано заходи на регіональному рівні щодо стимулювання розвитку ключових економічних, соціальних та екологічних індикаторів за для досягнення збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку держави.

Результати дослідження підкреслюють, що публічне управління на основі збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку потребує комплексного підходу. Регіональна влада може ефективно впливати на збалансований розвиток через різноманітні інструменти, такі як створення сприятливого бізнес-середовища, інвестиції в охорону здоров'я й освіту, підтримку безпеки та доступу до якісного житла, а також реалізацію ініціатив екологічної сталості. Результати дослідження підкреслюють, що збалансований розвиток, що об'єднує економічну продуктивність, соціальну справедливість та екологічну стійкість, має стати важливим пріоритетом у публічному управлінні, а регіональні органи влади мають зіграти ключову роль у його досягненні. Враховуючи руйнування внаслідок російсько-української війни, що почалася в 2022 році, важливо організувати моніторинг та контроль за станом соціо-еколого-економічного розвитку, за результатами якого будувати плати економічної відбудови, соціального розвитку та екологічної відновлення. Практичне значення дослідження полягає в тому, що воно надає органам влади зрозумілий рамковий план для створення політик та програм, що підтримують збалансований розвиток. Це дослідження підтверджує, що ефективне публічне управління має бути багатограним і стратегічним, з акцентом на людському розвитку, екологічній стійкості та економічній продуктивності.

Ключові слова: публічне управління, сталий розвиток, індикатори.

Summary. The purpose of the article is to analyze the role of public administration in achieving a balanced socio-ecological and economic development and to identify the key indicators for ensuring sustainable development of the State. The article identifies the key system of indicators for achieving balanced socio-ecological and economic development. Namely: economic indicators (GDP, GNP, NPV, ND, Competitive Development Index, Economic Freedom Index), social indicators (Gini Index, Life Quality and Safety Index, Human Development Index (HDI), Knowledge-based Society Index, Real Savings Measure, Economic Well-being Measure), environmental indicators (Green GDP, Environmental Sustainability Index, Real Progress Indicator), indicators of comprehensive measurement of economic, social and environmental development, in particular, the Sustainable Economic Well-being Index. The author proposes measures at the regional level to stimulate the development of key economic, social and environmental indicators in order to achieve a balanced socio-economic development of the state. The results of the study emphasize that public administration based on balanced socio-ecological and economic development requires an integrated approach. Regional authorities can effectively influence balanced development through a variety of tools, such as creating a favorable business environment, investing in healthcare and education, supporting security and access to quality housing, and implementing environmental sustainability initiatives. The findings of the study emphasize that balanced development that combines economic productivity, social justice, and environmental sustainability should be an important priority in public administration, and regional authorities should play a key role in achieving it. Given the devastation caused by the Russian-Ukrainian war that began in 2022, it is important to organize monitoring and control over the state of socio-ecological and economic development, based on the results of which to build plans for economic recovery, social development and environmental restoration. The practical significance of the study is that it provides authorities with a clear framework for creating policies and programs that support sustainable development. This study confirms that effective public governance should be multifaceted and strategic, with an emphasis on human development, environmental sustainability, and economic productivity.

Key words: public administration, sustainable development, indicators.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації та стрімкого технологічного розвитку зростає потреба в збалансованому соціо-еколого-економічному розвитку. Однак досягнення цього балансу вимагає стратегічного планування й ефективного управління, що включає активне залучення громадськості, бізнесу, і насамперед державних структур. Проблема виникає, коли забезпечення одного аспекту розвитку може суперечити іншому. Наприклад, швидкий економічний розвиток може мати негативний вплив на екологічний, а надмірне фокусування на соціальних послугах може призвести до помітного відставання у капітальному розвитку держави. Перехід економіки на новий, сучасний рівень вимагає забезпечення балансу між соціальними, екологічними та економічними аспектами розвитку. Неможливо досягти сталого розвитку без адекватного врахування кожного з цих аспектів.

Соціальний аспект включає забезпечення достатньої або ж високої якості життя для всіх громадян, включаючи доступ до якісної освіти, охорони здоров'я, соціального захисту незахищених верств населення. Екологічний аспект полягає в охороні природних ресурсів, боротьбі зі зміною клімату, забезпеченні біорізноманіття. Економічний аспект включає забезпечення стабільності економіки, ефективне використання ресурсів, економічну свободу і справедливість.

Актуальність дослідження збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку також впливає з необхідності забезпечення гармонії між поточними потребами населення і потребами майбутніх поколінь. Здійснюючи публічне управління на засадах сталого розвитку, можна передбачити, що поточні дії сьогодні не обмежуватимуть можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

Тому вивчення цієї тематики має вирішальне значення для забезпечення ефективного зростання та конкурентоспроможності розвитку держави ефективної системи публічного управління.

Актуальність збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку посилюється в контексті російсько-української війни з 2014 року, та зокрема з 2022 року та перспективної інтеграції України в ЄС та НАТО. Війна призвела до значних втрат у людському та матеріальному відношенні, включаючи дестабілізацію економіки та соціального життя, порушення екологічного балансу та загрози безпеки. Відновлення після руйнувань вимагає від українського суспільства та уряду діяти в координований та структурований спосіб, забезпечуючи збалансований розвиток у соціальному, екологічному та економічному аспектах.

Планова інтеграція України в ЄС та НАТО вимагає дотримання її ряду стандартів та нормативів, що включають і принципи сталого розвитку. Це означає, що Україна повинна прагнути до збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку, щоб виконати вимоги інтеграції.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) — аналіз ролі публічного управління в досягненні збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку та виокремлення ключових індикаторів для забезпечення сталого розвитку держави. В статті буде досліджено основні показники такого розвитку, а також дії, які можуть здійснювати регіональні органи влади для досягнення позитивних результатів в цих областях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В переліку сучасної наукової літератури на тему збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку можна зазначити внесок багатьох вчених. Роботи Душни М. П. та Соловія І. П. [1] привертають увагу до основних методів і критеріїв оцінювання збалансованості розвитку, а також акцентують важливість регіонального рівня в цьому контексті. Павленко О. О. та Алібекова Ю. Т. [2] також досліджують цю проблематику, зосереджуючись на ролі адміністративно-територіальних одиниць в забезпеченні збалансованості розвитку. Наукові праці Мельниковича М. та Соловія І. [3] розширюють цю тему, включаючи у розгляд територіальні та секторальні аспекти, в той час, як дослідження колективу авторів під керівництвом Бендасюка О. О. [4] поглиблює розуміння соціо-еколого-економічної парадигми сталого розвитку в сільських територіях України. Наукові думки Глубицької Т. В. [5] стосуються концептуальних основ функціонування еколого-економічних систем, а дослідницький колектив під керівництвом Фурдичко О. І. [6] досліджує європейський досвід збалансованого розвитку об'єднаних територіальних громад. Монографія Борщука Є. М. [7] поглиблює розуміння основ стійкого розвитку еколого-економічних

систем. Водночас Гречко Т. К., Лісовський С. А., Романюк С. А., Руденко Л. Г. [8] зосереджуються на публічному управлінні в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку. Доповнюють і збагачують огляд наукової літератури праці, присвячені публічному управлінню та адмініструванню у сфері екологічної безпеки, укладачі: Мороз В. М., Батир Ю. Г., Мороз С. А. [9], а також збірник тез науково-практичної конференції «Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни» [10].

Ці та інші наукові роботи підкреслюють широту і глибину проблеми збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку, що демонструє значущість та актуальність цієї теми для наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу. Публічне управління відіграє ключову роль у збалансованому соціально-екологічно-економічному розвитку. Органи влади спрямовують ресурси, координує дії та встановлює регулятивні норми. Центральні органи виконавчої влади відповідальні за забезпечення рівноваги між економічним зростанням, соціальною справедливістю та екологічною стабільністю. Щоб оцінити ефективність публічного управління, потрібні визначені індикатори, які дозволяють відстежувати та контролювати діяльність та продуктивність влади.

Стандартні макроекономічні показники, такі як ВВП та ВНП, не враховують екологічних індикаторів. Їхній ріст протягом останніх декад в основному є результатом виснажливого використання ресурсів і забруднення навколишнього середовища [1].

Дослідження науковцями різних систем сталих індикаторів розвитку, які використовуються у всьому світі, привело їх до наступних наслідків: розвиток являє собою багатогранний феномен, який потребує різних методологічних підходів до визначення показників, а відсутність універсальних стандартів ускладнює інтерпретацію результатів. Регіональні відмінності в основних екологічних та соціально-економічних показниках утруднюють створення загальних індикаторів сталого розвитку на рівні держави.

Економічний аспект сталого розвитку передбачає оптимальне використання обмежених ресурсів та використання технологій, що зберігають природу, енергію та матеріали, для генерації загального доходу, що підтримує або не зменшує загальний капітал. З екологічної точки зору, сталий розвиток повинен зберегти цілісність і стійкість біологічних і фізичних природних систем. Соціальний аспект передбачає людський розвиток, збереження стабільності соціально-культурних систем та зниження конфліктності в суспільстві [1].

Усвідомлення напрямку розвитку держави та збалансованого соціального, економічного та екологічного розвитку на основі національних, регіональних та міжнародних показників базується на

Таблиця 1

Показники та індекси сталого, соціального, екологічного та економічного розвитку, що використовуються у міжнародній практиці

Показник	Значення
Показники економічного розвитку	
Валовий Внутрішній Продукт (ВВП)	Вимірює загальну вартість всіх товарів і послуг, що виробляються в країні за рік. Збільшення ВВП свідчить про зростання економіки, проте це не завжди корелює з поліпшенням соціально-екологічних показників.
Валовий Національний Продукт (ВНП)	Обраховує вартість всіх товарів і послуг, вироблених резидентами країни за рік, незалежно від місця виробництва. ВНП дає краще розуміння економіки, коли значна частина національного доходу приходить на закордонні виробничі активи.
Чистий Внутрішній Продукт (ЧВП)	ВВП, скоригований на амортизацію. Більший ЧВП свідчить про вищу виробничу ефективність.
Національний Дохід (НД)	Сума доходів, отриманих всіма громадянами країни. Збільшення НД може вказувати на підвищення життєвого рівня громадян, проте його треба розглядати разом з іншими соціальними й екологічними показниками.
Індекс конкурентоспроможного розвитку	Вимірює рівень конкурентоспроможності країни на глобальному ринку. Вищий індекс свідчить про сильнішу економіку та здатність країни протистояти глобальним викликам.
Індекс економічної свободи	Оцінює ступінь відкритості економіки країни, включаючи свободу торгівлі, інвестицій і бізнесу. Вищі значення індексу вказують на більшу економічну свободу, що сприяє розвитку.
Індекс соціального розвитку	
Індекс Джині (Gini Index)	Вимірює нерівність в розподілі доходу. Нижчий індекс Джині свідчить про більшу соціальну рівність, що покращує загальний стан суспільства.
Індекс якості та безпеки життя	Вимірює рівень життя громадян, здоров'я, освіти та безпеку. Вищий індекс означає кращі умови для людей, що сприяє загальному розвитку.
Індекс людського розвитку (ІЛР)	Комбінує показники здоров'я, освіти й доходу для вимірювання рівня людського розвитку. Вищий ІЛР відображає більшу якість життя та можливості для громадян.
Індекс суспільства, заснованого на знаннях	Вимірює ступінь, до якого країна використовує знання для економічного розвитку. Вищий індекс відображає більше використання технологій та інновацій, що може підвищити продуктивність і збалансованість розвитку.
Вимірювач справжніх заощаджень	Оцінює, чи вистачає в країні заощаджень для підтримки майбутнього розвитку. Вищі значення відображають більше потенціалу для сталого розвитку.
Вимірювач економічного добробуту	Враховує доходи, володіння майном, роботу, безпеку та життєву якість для вимірювання загального добробуту. Вищі значення означають більший добробут, що може підвищити стабільність суспільства.
Показники екологічного розвитку	
Зелений ВВП	Варіант ВВП, що враховує вплив на довкілля. Збільшення зеленого ВВП може свідчити про збалансованіший розвиток, що враховує екологічні вимоги.
Індекс екологічної сталості	Вимірює ступінь, до якого країна зберігає екологічну рівновагу. Вищий індекс відображає більшу сталість і збалансованість розвитку, що важливо для довгострокового збереження природних ресурсів.
Індикатор справжнього прогресу	Оцінює економічний розвиток, враховуючи вплив на довкілля та соціальну справедливість. Вищі значення вказують на більший прогрес в сталому розвитку.
Індекс сприйняття кліматичного ризику — CRI	Оцінює країни за рівень ризику від екстремальних погодних подій, що пов'язані зі зміною клімату.
Індекс біорізноманіття — BCI	Вимірює вплив людської діяльності на біорізноманіття.
Індекс відкритості даних про довкілля — EDI	Оцінює держави за рівень доступу до інформації про довкілля.
Комплексні показники	
Індекс сталого економічного добробуту	Це показник, який вимірює економічний добробут в контексті довгострокової сталості. Вищі значення свідчать про більш збалансований, сталий розвиток.

Джерело: систематизовано на основі [1; 3; 4]

розумінні цілісності та взаємозв'язку цих процесів на різних рівнях.

- Регіональні показники важливі для оцінки рівня збалансованості розвитку в межах окремих територіальних одиниць. Це важливо, адже нерідко рівень розвитку може значно відрізнятись в різних регіонах однієї й тієї ж країни. Такий підхід дає змогу виявити регіональні особливості та проблеми, що можуть залишитися невидимими при аналізі тільки національних показників.
- Національні показники відображають загальний стан розвитку держави, враховуючи соціальні, економічні та екологічні параметри. Вони дають можливість оцінити, наскільки ефективно держава здатна забезпечувати благополуччя своїх громадян та стійкість екосистем.
- Міжнародні показники дають можливість зробити висновки про роль та місце держави у світовій спільноті, а також порівняти рівень її розвитку з іншими країнами. Вони також відображають, наскільки держава дотримується міжнародних стандартів і норм у сфері соціального, економічного та екологічного розвитку.

Використання комплексу національних, регіональних та міжнародних показників дозволяє отримати глибоке і всебічне розуміння процесів збалансованого соціального, економічного та екологічного розвитку. Вони враховують різні рівні аналізу, від територіальних особливостей до глобального контексту, що є важливим для розробки ефективних стратегій і політик управління.

Екологічна модернізація економічної та соціальної сфер (у таких секторах, як освіта, наука, культура та охорона здоров'я), проведення обдуманної геополітичної стратегії та оборона національних екологічних інтересів, вимагає синхронізованої та взаємопов'язаної діяльності з боку держави та громадськості. З огляду на те, що економіка України зараз формує та вирішує свої пріоритети стосовно перспективних шляхів розвитку, дії, спрямовані на втілення принципів стійкого соціально-економічного розвитку з урахуванням екологічної безпеки, прискорять наближення нашої держави до гармонійного і стійкого розвитку.

Розглянемо, якими повинні бути заходи влади територіальних громад для того, щоб ці показники, що визначають сталий розвиток країни загалом покращувалися.

Зростання економічного добробуту та ВВП на душу населення. Регіональна влада може здійснювати такі заходи для збільшення обсягів виробництва та активації економічних процесів:

- створення сприятливого бізнес-середовища. Прозора регулятивна політика, легкий доступ до кредитів, підтримка підприємництва.
- інвестиції в інфраструктуру. Якісні дороги, доступ до швидкісного Інтернету, розвиток логістичних мереж.

- підготовка кваліфікованої робочої сили. Розвиток професійної освіти, підтримка навчання протягом життя, партнерства з університетами та вищими навчальними закладами.
- загальний рівень людського розвитку, що виражається індексом людського розвитку може покращитися шляхом наступних заходів:
- забезпечення доступу до якісної медичної допомоги. Розвиток медичної інфраструктури, впровадження системи страхування здоров'я, просування здорового способу життя.
- інвестиції в освіту. Підвищення фінансування шкіл та університетів, підтримка дистанційного навчання, реформування освітніх програм.
- підтримка соціальної захищеності. Вдосконалення системи соціального забезпечення, розвиток програм соціальної підтримки для вразливих груп населення.

Підвищення загального рівня якості та безпеки життя, що виражається Індексом якості та безпеки життя можна шляхом наступних дій влади територіальної громади:

- покращення безпеки. Вдосконалення поліцейської роботи, інвестиції в систему охорони правопорядку, превентивні програми щодо злочинності.
- забезпечення доступу до якісного житла. Підтримка програм соціального житла, інвестиції в інфраструктуру міст.
- поліпшення середовища життя. Розвиток парків та зон відпочинку, підтримка чистоти в містах.
- покращення екологічного стану, що виражається через Індекс екологічної сталості відбуватиметься, коли влада може зосередитися на таких заходах [9]:
- впровадження екологічно сталої політики. Підтримка відновлюваних джерел енергії, створення програм зменшення викидів, застосування принципів «зеленого» будівництва.
- захист природних ресурсів. Поліпшення системи управління водними ресурсами, захист біорізноманіття, збереження лісів та інших природних резерватів.
- впровадження екологічної освіти. просування освіченості про збереження навколишнього середовища, включення екологічної тематики до шкільних програм.

Сталість розвитку базується на соціо-еколого-економічній парадигмі, що включає суспільне сприйняття цілей сталості, використання продуктивного потенціалу, а також реагування на зовнішні виклики. Цей процес має циклічний характер і впливає на різні регіони й держави. У цій парадигмі важливим є інформаційний простір, який забезпечує обмін інформацією і впливає на використання ресурсів та суспільні відносини. Основою цієї парадигми є об'єднання енергетичних, матеріальних та інформаційних ресурсів,

а її реалізація залежить від інституційного регулювання. Стійкий розвиток регіонів може бути представлений в тривимірному просторі, де осі представляють людей, економіку та природу, і визначається взаємодією цих компонентів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, збалансований соціо-еколого-економічний розвиток є ключовою ціллю сучасного публічного управління держави. Він спрямований на досягнення гармонійного зростання, яке об'єднує економічну продуктивність, соціальну справедливість та екологічну стійкість. В цьому контексті регіональна влада відіграє критичну роль у виконанні цього завдання.

Вважаємо, що ВВП на душу населення, Індекс людського розвитку, Індекс якості та безпеки життя та Індекс екологічної сталості можуть бути індикаторами за допомогою яких здійснюється ефективна оцінка збалансованості сталого соціо-еколого-економічного розвитку.

Врахування цих показників в публічному управлінні вказує на стратегічний підхід до розвитку, який враховує потреби населення, стан

навколишнього середовища і здатність економіки виробляти достатній обсяг благ. Центральні та регіональні органи виконавчої влади на місцях мають доступні повноваження та ряд інструментів, за допомогою яких, вони можуть реалізовувати функції публічного управління для того щоб покращити дані індикатори. Діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади включають заходи, але не обмежуються ними, щодо розвитку сприятливого бізнес-середовища, стимулювання залучення інвестицій у медичну сферу та освіту, заходи щодо покращення безпеки, доступу до якісного житла і забезпечення екологічної стійкості.

В результаті, публічне управління на засадах збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку потребує застосування органами влади різних рівнів системного та стратегічного підходу, задля досягнення цілей сталого розвитку. Успіх у цьому процесі залежить від спроможності влади ефективно впроваджувати широкий спектр державних політик та програм, що спрямовані на покращення життя людей, збереження навколишнього середовища і створення стійкої економіки.

Література

1. Душна М.П., Соловій І.П. Проблеми оцінювання соціо-еколого-економічної збалансованості розвитку. Економіка природокористування і охорони довкілля: Зб. наук. пр. Київ : РВПС України НАН України, 2010. С. 115–124.
2. Павленко О.О., Алібекова Ю.Т. Збалансованість соціо-еколого-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. 2012. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/26127/1/Pavlenko.pdf> (дата звернення: 12.08.2023)
3. Мельникович М., Соловій І. Соціо-еколого-економічна оцінка збалансованості розвитку: Територіальний та секторальний аспекти. Львів : РВВ НЛТУ України. 2010. Вип. 8. URL: <https://www.researchgate.net/publication/312660777> (дата звернення: 12.08.2023)
4. Бендасюк О.О., Шпильова Ю.Б., Неклюдова Т.М., Сахарнацька Л.І. Соціо-еколого-економічна парадигма сталого розвитку сільських територій України. Збалансоване природокористування. 2022. № 1. DOI: 10.33730/2310-4678.1.2022.255215 (дата звернення: 12.08.2023)
5. Глубицька Т.В. Концептуальні основи функціонування еколого-економічних систем. Вісник СумД У. Серія «Економіка». Суми, 2013. № 1. С. 5–10.
6. Дребот О.І., Фурдичко О.І., Палапа Н.В., Нагорнюк О.М., Кічигіна О.О., Цибро Ю.А., Бабікова К.О., Гончар С.М., Устименко О.В., Шевченко Т.Л., Карпук Л.М., Собчик В.Т., Ткач І.Я. Європейський досвід збалансованого розвитку об'єднаних територіальних громад. Київ : ДІА, 2021. 53 с.
7. Борщук Є.М. Основи стійкого розвитку еколого-економічних систем: монографія. Львів : Растр-7, 2007. 436 с.
8. Гречко Т.К., Лісовський С.А., Романюк С.А., Руденко Л.Г. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку. Херсон : Грін Д.С., 2015. 264 с.
9. Мороз В.М., Батир Ю.Г., Мороз С.А. Публічне управління та адміністрування у сфері екологічної безпеки: курс лекцій для здобувачів третього рівня вищої освіти (доктор філософії). Харків : НУЦЗУ, 2020. 58 с.
10. Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни: зб. тез наук.-практ. конф. за міжнар. участю (в межах Другої щорічної науково-освітньої виставки «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього дня науки), 26 листопада 2015 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. 248 с.

References

1. Dushna M. P., & Soloviy I. P. (2010). Problemy otsinyuvannya socio-ekologo-ekonomichnoyi zbalansovanosti rozvytku [Problems of assessing socio-ecological-economic balanced development]. In *Ekonomika pryrodokorystuvannya i okhorony dovkillia*. pp. 115–124. [In Ukrainian].

2. Pavlenko O.O., & Alibekova Y.T. (2012). Zbalansovanist socio-ekologo-ekonomichnogo rozvytku administratyvnoterytorialnoyi odynytisi [Balance of socio-ecological-economic development of administrative-territorial unit]. Retrieved from <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/26127/1/Pavlenko.pdf> [In Ukrainian].
3. Melnykovich M., & Soloviy I. (2010). Socio-ekologo-ekonomichna ocinka zbalansovanosti rozvytku: terytorialnyi ta sektoralni aspekty [Socio-ecological-economic assessment of balanced development: territorial and sectoral aspects]. Lviv : RVV NLTU of Ukraine, Issue 8. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/312660777> (date of access: 12.08.2023).
4. Bendasyuk O.O., Shpilova Y.B., Neklyudova T.M. & Sakhrnatska L.I. (2022). Socio-ekologo-ekonomichna paradigma stalogo rozvytku silskih terytoriy Ukrainy [Socio-ecological-economic paradigm of sustainable development of rural areas of Ukraine]. Zbalansovane prirodokorystuvannya, 1/2022. DOI: 10.33730/2310-4678.1.2022.255215 (date of access: 12.08.2023)
5. Glubitska T.V. (2013). Konceptciualni osnovy funkcionuvannya ekologo-ekonomichnih system [Conceptual basis of the functioning of eco-economic systems]. Visnyk SumD U.No.1, pp. 5–10. [In Ukrainian].
6. Drebot O.I., Furduychko O.I., Palapa N.V., Nagornuyk O.M., Kichigina O.O., Tsibro Yu.A., Babikova K.O., Gonchar S.M., Ustimenko O.V., Shevchenko T.L., Karpuik L.M., Sobchik V.T., Tkach I.Ya. (2021). Yevropeyskiy dosvid zbalansovanogo rozvytku obyednanyh terytorialnyh gromad [European experience of balanced development of amalgamated territorial communities]. IAP NAAN. Kyiv : DIA. [In Ukrainian].
7. Borschuk Y.M. (2007). Osnovy stiykogo rozvytku ekologo-ekonomichnyh system : monografiya [Basics of sustainable development of eco-economic systems: Monograph]. Lviv : Rastr-7. [In Ukrainian].
8. Grechko T.K., Lisovskiy S.A., Romanyuk S.A., & Rudenko L.G. (2015). Publichne upravlinnya v zabezpechenni stalogo (zbalansovanogo) rozvytku [Public management in ensuring sustainable (balanced) development]. Kherson : Grin' D.S. [In Ukrainian].
9. Moroz V.M., Batyr Yu.G., & Moroz S.A. (2020). Publichne upravlinnya ta administruvannya u sferi ekologichnoi bezpeky: kurs lekcii dlya zdobuvachiv tretogo rivnya vyshchoi osviti (doktor filosofii) [Public management and administration in the field of environmental safety: a course of lectures for students of the third level of higher education (Doctor of Philosophy)]. Kh. : NUCZU. [In Ukrainian].
10. Publichne upravlinnya u zabezpechenni stalogo rozvytku krainy: zb. tez nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastyu (v mezhax Drugoi shchorichnoi naukovo-osvitnoi vystavky "Publichne upravlinnya XXI", pryurochenoi do Vsesvitnogo dnya nauky) (2015). [Public management in ensuring the sustainable development of the country: collection of thesis of scientific-practical conference with international participation (within the Second annual scientific-educational exhibition "Public administration XXI", dedicated to World Science Day)]. Kh. : Vid-vo HarRI NADU "Magistr". [In Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 16.08.2023

Кириченко Тетяна Ярославівна

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету*

Kyrychenko Tetyana

*Graduate Student of the
Department of Public Administration and Management
Poltava State Agrarian University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9128

МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ

METHODOLOGICAL ASPECTS OF ASSESSMENT OF STATE SUPPORT OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN UKRAINE

Анотація. Стаття відображає результати дослідження, спрямовані на удосконалення методики оцінювання державної підтримки малого та середнього підприємництва в Україні. У статті використано методичні підходи вітчизняних науковців, які розробляли різні аспекти оцінювання державної політики. На підставі опрацювання наукового доробку дослідників зазначено, що методичною основою оцінювання результативності державної підтримки розвитку малого та середнього підприємництва має бути визначення кількісних і якісних змін економічного розвитку підприємств, виявлення їх впливу на макроекономічне середовище, встановлення загальних суспільних трансформацій. Обстоюється думка, що під ефективністю державної підтримки малого та середнього підприємництва розуміємо ступінь та вартість досягнення на національному та міжнародному рівнях стратегічних цілей економічного розвитку та підвищення добробуту населення шляхом використання системи державних регуляторних заходів в економічній, політичній, екологічній та соціальній сферах. Запропоновано загальну структуру механізму оцінювання ефективності державної підтримки малого та середнього підприємництва. Обґрунтовано необхідність врахування масштабу впливу при оцінюванні економічної ефективності державної підтримки малого та середнього підприємництва. Здійснено розрахунок коефіцієнту реальної вартості для усунення інфляційної похибки в цінових показниках економічної діяльності підприємств в Україні та економічної ефективності державної підтримки малого та середнього бізнесу в Україні та Полтавській області. Розроблено методичний підхід щодо оцінювання соціальної ефективності державної підтримки малого та середнього бізнесу, а також за результатами опитування виявлені підприємницькі настрої представників малого та середнього бізнесу в Полтавському районі, 2021 р.

Ключові слова: державна підтримка, оцінювання, мале та середнє підприємництво, ефективність.

Summary. The article reflects the results of a study aimed at improving the methodology for evaluating state support for small and medium-sized enterprises in Ukraine. The article uses methodological approaches of domestic scientists who developed various aspects of state policy evaluation. On the basis of the study of the research work of the researchers, it is indicated that the methodological basis for evaluating the effectiveness of state support for the development of small and medium-sized enterprises should be the determination of quantitative and qualitative changes in the economic development of enterprises, the identification of their impact on the macroeconomic environment, and the establishment of general social transformations. It is argued that the effectiveness of state support for small and medium-sized enterprises means the degree and cost of achieving strategic goals of economic development and improving the well-being of the population at the national and international levels through the use of the system of state regulatory measures in the economic, political, environmental and social spheres. The general structure of the mechanism for evaluating the effectiveness of state support for small and medium-sized enterprises is proposed. The need to take into account the scale of influence when evaluating the economic effectiveness of state support for small and medium-sized enterprises is substantiated. The calculation of the coefficient of real value was carried out to eliminate the inflationary error in the price indicators of the economic activity of enterprises in Ukraine and the economic effectiveness of state support for small and medium-sized businesses in Ukraine and the Poltava region. A methodical approach was developed to assess the social effectiveness of state support for small and medium-sized businesses, and the entrepreneurial attitudes of small and medium-sized business representatives in the Poltava district, 2021, were revealed based on the results of the survey.

Key words: state support, evaluation, small and medium entrepreneurship, efficiency.

Постановка проблеми. У теорії державно-управління держава розглядається як суспільно-політичний інститут, який реалізує публічну владу через спеціалізований розгалужений і специфічний апарат регулювання суспільних відносин. Слід взяти до уваги, що забезпечуючи регулювання економічних відносин, держава також виступає і як економічний інститут, адже формує особливий економічний сектор діяльності, пов'язаний з виробництвом ряду суспільних благ стратегічного значення та функціонуванням державних монополій. Така дуальність державного впливу на економічні процеси, в першу чергу, на підприємництво, як основу ринкової економіки, суттєво впливає на умови прояву ринкового механізму, зокрема на процеси виробництва, розподілу, обміну та споживання суспільних благ, суспільне відтворення та загальний рівень добробуту населення країни. З метою запобігання негативного впливу державного регулювання підприємницької діяльності на економіку спостерігаються спроби удосконалити процедури оцінювання державної політики, що дозволяє вносити зміни в механізми державного регулювання. Виходячи з цього питання методичного забезпечення оцінювання державної політики не втрачають своєї актуальності, а набувають нового значення, виходячи з умов функціонування економіки в різні періоди часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методичною основою оцінювання наслідків і результативності державної підтримки розвитку малого та середнього бізнесу має бути визначення кількісних і якісних змін економічного розвитку підприємств, виявлення їх впливу на макроекономічне середовище, встановлення загальних суспільних трансформацій, що відбуваються під впливом змін у підприємницькому середовищі малих і середніх підприємств. Дослідження, що стосуються виявлення різних аспектів впливу держави на підприємництво, зокрема мале та середнє, проводилися багатьма українськими науковцями. Зокрема Н. Гавриленко та Н. Гришина, досліджуючи ефективність програм державної підтримки малого бізнесу, обґрунтовують наявність «...прямої залежності між обсягом фінансування програм підтримки малого та середнього бізнесу та обсягом податкових відрахувань від даного сектору економіки» [1, с. 75]. Ю. Ольвінська при оцінці особливостей державного регулювання малого підприємництва звертає увагу на кількісні показники його розвитку: динаміку чисельності, зміну зайнятості у цій сфері, питому вагу у формуванні ВВП [2]. Звернемо увагу на висновок В. Русанюка, що «...способи оцінки ефективності державної підтримки малого підприємництва в аграрному секторі можна об'єднати в групи якісної та кількісної оцінки бюджетної, соціальної, економічної ефективності» [3, с. 124], який було враховано

при розробленні авторських пропозицій. Також важливими є результати дослідження, отримані О. Чемерисом [4], М. Максимчуком [5], О. Роїком [6] та інш. Українськими дослідниками розроблена потужна теоретико-методична база щодо оцінювання впливу державної підтримки на розвиток підприємництва, але, враховуючи динамічність змін сучасних соціальних систем, питання державного управління розвитком підприємництва завжди визначатиме коло наукових інтересів учених.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розроблення пропозицій до методичного інструментарію оцінювання державної підтримки малого і середнього підприємництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. Порівнюючи різні підходи щодо оцінювання результативності державної підтримки підприємництва, вважаємо за доцільне здійснювати її на основі застосування комплексного підходу, який не лише дозволяє отримати уявлення про рівень державної підтримки, але й визначає кількісні та якісні зміни в підприємницькому середовищі. На рис. наведено загальну структуру розробленого методичного підходу щодо оцінювання державної підтримки малого і середнього підприємництва. Державна підтримка підприємницької діяльності створює вплив як безпосередньо на місцеве підприємницьке середовище, так і на економічні процеси на національному та міжнародному рівнях. Тому під ефективністю державної підтримки малого та середнього підприємництва розуміємо ступінь та вартість досягнення на національному та міжнародному рівнях стратегічних цілей економічного розвитку та підвищення добробуту населення шляхом використання системи державних регуляторних заходів в економічній, політичній, екологічній та соціальній сферах.

Виділені види ефективності (економічна, екологічна, соціальна та політична) обумовлюють і формування відповідної системи показників для проведення оцінювання. Визначення економічної ефективності державного впливу на розвиток підприємництва ґрунтується на виявленні кількісних змін їх діяльності на мікро- та макрорівнях.

Макроекономічний аналіз змін в діяльності підприємств дозволяє визначити ефективність державного впливу з огляду на стан реалізації принципу економічного інтересу. Методичні підходи щодо розрахунку показників економічної ефективності державної політики підтримки підприємництва систематизовано в табл. 1, згідно з якими передбачається, що оцінювання може здійснюватися як на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і на національному та міжнародному рівнях.

Важливою складовою методики оцінювання державного впливу є врахування змін, які спостерігаються в результаті проведення урядових

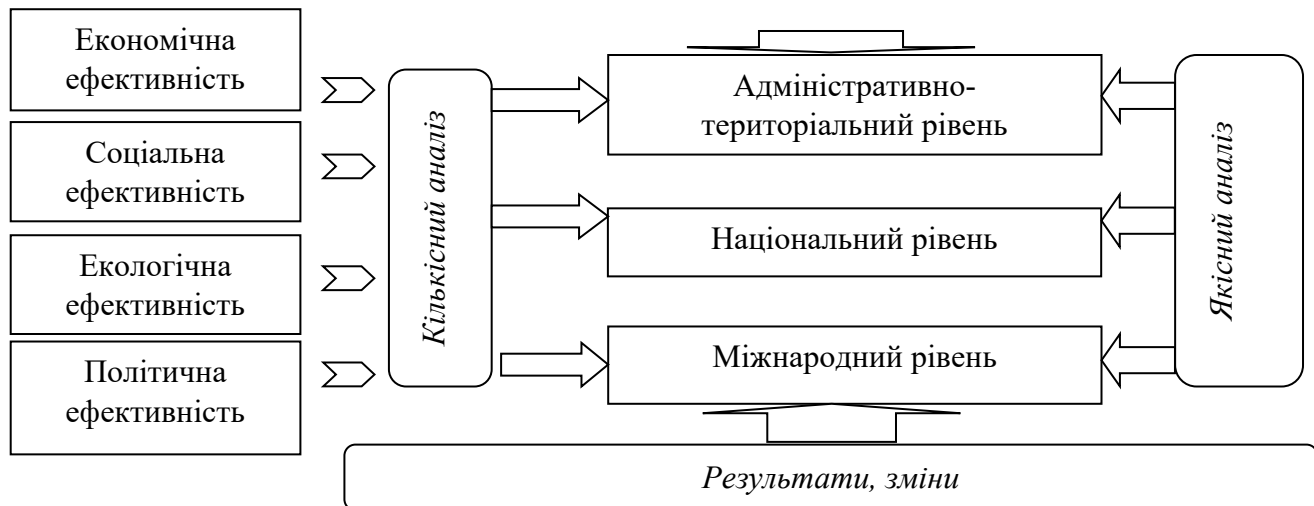


Рис. 1. Загальна структура механізму оцінювання ефективності державної підтримки малого та середнього підприємництва

Джерело: систематизовано автором

заходів з підтримки, що передбачає використання методів порівняльного аналізу. Основними джерелами інформації для виявлення ефективності державної підтримки малого та середнього бізнесу є статистичну звітність підприємств, дані Державної служби статистики, а також аналітичні звіти міжнародних організацій.

Методи порівняльного аналізу, використання яких є досить поширеною практикою в процедурах оцінювання, мають ґрунтуватися на реальних показниках.

У разі порівняння значень, що мають цінову складову, для об'єктивізації даних необхідно усунути інфляційну похибку. З метою уникнення інфляційного викривлення вартісних показників ми пропонуємо використовувати кореляційний коефіцієнт реальної вартості, як загальну суму щорічних інфляційних індексних зростань, розрахований нами для 2022 року (в порівнянні з 2010 роком) — табл. 2. Згідно здійсненого розрахунку

відповідний коефіцієнт складає у 2022 р. 2,572, що обумовлює необхідність коригування всіх цінних показників на цю величину. Цей методичний прийом дозволяє отримати більш реалістичну інформацію щодо динаміки економічних процесів, обумовленої реалізацією заходів державної підтримки підприємництва, якщо це стосується розмірів бюджетного фінансування чи економічних показників підприємницької діяльності.

Оцінюючи показники економічної ефективності державної підтримки малого та середнього бізнесу в Україні та Полтавській області за 2021 рік (передвоєнний), можемо констатувати позитивну, але слабо виражену динаміку розвитку підприємництва. За десять років по Україні індекс зростання кількості малих і середніх підприємств склав 1,01, а індекс виробництва валової продукції — 1,47 (табл. 3).

По Полтавській області показники економічної ефективності державної підтримки є вищими

Таблиця 1

Врахування масштабу впливу при оцінюванні економічної ефективності державної підтримки малого та середнього бізнесу

Показники	Масштаб оцінювання		
	на кількість населення	на адміністративно-територіальну одиницю	у міжнародному порівнянні
Приріст кількості підприємств, од.	10 тисяч	місцева громада, район, область, країна	країни ЄС, світу
Приріст прибуткових підприємств, %	10 тисяч	місцева громада, район, область, країна	країни ЄС, світу
Зростання валової продукції, грошових од.	1 особа	місцева громада, район, область, країна	країни ЄС, світу
Збільшення находжень в держбюджет, грошових од.	1 особа	місцева громада, район, область, країна	країни ЄС, світу

Джерело: систематизовано автором

Таблиця 2

Розрахунок коефіцієнту реальної вартості для усунення інфляційної похибки в цінових показниках економічної діяльності підприємств в Україні, 2022 р. до 2010 р.

Роки	Індекси щорічної інфляції, %	Індекси інфляційного приросту	Коефіцієнт реальної вартості
2010	109,1	0,091	1,091
2015	143,3	0,433	1,433
2018	109,8	0,098	1,098
2019	104,1	0,041	1,041
2020	105,0	0,050	1,050
2021	110,0	0,100	1,100
2022	126,6	0,266	1,266
Всього за період	1572,3	1,572	2,572

Джерело: розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України

у порівнянні з середніми даними по Україні. Отже, в цілому, державна підтримка малого і середнього підприємництва у довоєнний період мала позитивні результати, але вони були недостатніми для забезпечення більш динамічного розвитку підприємництва. Полтавська область демонструвала вищі, ніж по Україні, результати підприємницької діяльності і досягалося це переважно за рахунок зростання економічної активності, а не за рахунок кількісного зростання підприємств.

Враховуючи значну соціальну роль підприємництва у формуванні умов життя населення, варто

здійснювати оцінювання державної політики, виходячи з порівняння рівня соціального захисту та якості життя громадян (табл. 4).

У процедурах оцінювання державної політики варто враховувати також настрої підприємців. Навіть у довоєнний період більшість підприємців обережно висловлювалися щодо подальшого розвитку власного бізнесу і не сподівалися на підтримку держави. Впевненими в подальшому розвитку бізнесу були лише 10% респондентів, мали стабільні умови діяльності — 8%, мали власні ресурси для зростання — лише 12% опитаних підприємців (табл. 5).

Таблиця 3

Економічна ефективність державної підтримки малого та середнього бізнесу в Україні та Полтавській області, 2021 р. до 2010 р.

Показники	Індекси приросту на 10 тис. осіб		Полтавська область	Україна
	Полтавська область	Україна		
Приріст кількості МСП	1,28	1,10	1,21	1,01
Приріст прибуткових МСП	1,29	1,26	1,29	1,26
Зростання реальної валової продукції МСП	1,59	1,62	1,52	1,47
Збільшення находжень в держбюджет	1,33	0,64	1,86	0,77

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної служби статистики України

Таблиця 4

Методичний підхід щодо оцінювання соціальної ефективності державної підтримки малого та середнього бізнесу

Показники	Масштаб оцінювання		
	на кількість населення	на адміністративно-територіальну одиницю	в міжнародному порівнянні
Приріст кількості зайнятого населення, осіб	10 тисяч	місцева громада, район, область, країна	країни ЄС, світу
Приріст доходів населення, %	1 особа	місцева громада, район, область, країна	країни ЄС, світу
Міграційний баланс, +/- осіб	по періодах	місцева громада, район, область, країна	країни ЄС, світу
Співвідношення смертності та народжуваності, осіб	по періодах	місцева громада, район, область, країна	країни ЄС, світу

Джерело: систематизовано автором

Таблиця 5

Підприємницькі настрої, виявлені за результатами опитування представників малого та середнього бізнесу в Полтавському районі, 2021 р.

Підприємницькі настрої	Розподіл респондентів, од.		
	так	частково	ні
Впевнені в подальшому розвитку свого бізнесу	15	25	110
Мають стабільні умови діяльності	12	24	114
Мають ресурси для зростання бізнесу	18	31	101
Готові до інновацій	86	25	39
Можуть взяти кредит	10	12	128
Звертались до програм з надання грантів та отримання фінансування стартапів	7	17	126
Сподіваються на державну фінансову підтримку в кризу	10	22	118
Сподіваються на пільгові державні кредити	15	20	115
Розраховують на податкові пільги	23	25	102
Не мають проблем з податковими платежами	87	44	19
Отримували державну консалтингову допомогу	10	19	121

Джерело: опрацьовано автором на основі проведеного анкетування

Запропонований методичний підхід до виявлення соціальної ефективності державної підтримки малого та середнього підприємництва включає дві складові: аналіз соціальних наслідків державної підтримки та виявлення підприємницьких настроїв за результатами опитування, що дозволяє визначити суспільний результат проведених змін, настрої та атмосферу розвитку бізнесу на даній території.

Оцінювання екологічної ефективності державної підтримки розвитку малого та середнього підприємництва є фактором національної безпеки, здоров'я нації та збереження ресурсів країни. Воно ґрунтується на оцінці динаміки стану довкілля та виявлення рівня впливу держави на зміни екологічності економічної діяльності підприємців.

Дослідження політичної ефективності державної підтримки діяльності малих та середніх підприємств є одним із найбільш складних завдань в оцінюванні державної політики. У цьому контексті доцільним є визначення рівня політичної стабільності країни, ступеня урегульованості бізнесу, зокрема і виходячи з міркувань політичної доцільності. Також важливим є порівняння політики державної підтримки сегменту малого та середнього підприємництва з аналогічною політикою в інших країнах, виявлення місця країни в міжнародних рейтингах за легкістю ведення бізнесу.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи результати оцінювання державної підтримки малого та середнього

підприємництва в Україні за уточненою нами методикою, відмітимо позитивні зрушення щодо економічної та політичної її ефективності. У той же час помітне погіршення показників соціальної та екологічної ефективності. Проведене дослідження усвідомлено стосується лише періоду до 2022 р., оскільки запровадження режиму воєнного стану на всій території держави у зв'язку з воєнною агресією Росії мало суттєвий негативний вплив на всю економіку України. Вимушене стиснення економічної діяльності через окупацію територій, масовані обстріли, блокування транспортних шляхів Росією поставило малий і середній бізнес у надзвичайно складне становище, що потребує проведення спеціальних досліджень, певною мірою конфіденційного характеру, оскільки отримані висновки можуть бути використані країною-агресором для подальшого тиску на економіку. Однак, навіть в умовах воєнного стану, державним органам влади доцільно використовувати інструменти впливу на підприємництво, забезпечуючи збереження економічних, соціальних, екологічних та політичних напрямів взаємодії з бізнесом на всіх рівнях влади. З метою сприяння розвитку малого та середнього бізнесу й стабілізації економіки в цілому є потреба у стимулюванні підприємницьких інновацій, реалізації принципу збалансування економічної, соціальної, екологічної та політичної складових системи підприємництва, впливі на формування соціальної відповідальності бізнесу.

Література

1. Гавриленко Н.В., Гришина Н.В. Оцінка бюджетної ефективності програм підтримки малого бізнесу. Економічні інновації. 2014. № 57. С. 72–79.
2. Ольвінська Ю.О. Особливості державного регулювання малого підприємництва у країнах світу. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=814> (дата звернення: 24.08.2023).
3. Русанюк В.В. Метрики показників ефективності державної підтримки малого підприємництва в аграрному секторі. Економіка АПК. 2021. № 6. С. 117–127.
4. Чемерис О. Державна політика розвитку малого та середнього підприємництва в Україні у контексті результативності. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 3(52). Ч. 2. С. 234–250.
5. Максимчук М.В. Інструменти підтримки бізнесу в регіоні: проблеми формування та перспективи інституціалізації. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб. наук. пр. 2018. Вип. 4(132). С. 33–38.
6. Роїк О.Р. Фінансові інструмент підтримки діяльності підприємств в умовах війни в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2023. Вип. 46. С. 67–71.

References

1. Ghavrylenko N.V., Ghryshyna N.V. Ocinka bjudzhetnoji efektyvnosti program pidtrymky malogho biznesu. Ekonomichni innovaciji. 2014. № 57. S. 72–79.
2. Oljvinsjka Ju.O. Osoblyvosti derzhavnogho rehuljuvannja malogho pidprijemnyctva u krajinakh svitu. Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok. 2015. # 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=814> (date of access: 24.08.2023).
3. Rusanjuk V.V. Metryky pokaznykiv efektyvnosti derzhavnoji pidtrymky malogho pidprijemnyctva v aghrarnomu sektori. Ekonomika APK. 2021. № 6. S. 117–127.
4. Chemerys O. Derzhavna polityka rozvytku malogho ta serednjogho pidprijemnyctva v Ukraini u konteksti rezultatyvnosti. Efektyvnistj derzhavnogho upravlinnja. 2017. Vyp. 3(52). Ch. 2. S. 234–250.
5. Maksymchuk M.V. Instrumenty pidtrymky biznesu v rehionih: problemy formuvannja ta perspektyvy instytucijalizaciji. Socialjno-ekonomichni problemy suchasnogho periodu Ukrainy: zb. nauk. pr. 2018. Vyp. 4(132). S. 33–38.
6. Rojik O.R. Finansovi instrument pidtrymky dijalnosti pidprijemstv v umovakh vijny v Ukraini. Naukovyj visnyk Uzhghorodskojkogo nacionaljnogho universytetu. Serija: Mizhнародni ekonomichni vidnosyny ta svitove goshpodarstvo. 2023. Vyp. 46. S. 67–71.

Стаття надійшла до редакції 31.08.2023

Хряпинський Антон Петрович
*кандидат юридичних наук, директор
ТОВ «ХРЯПИНСЬКИЙ І КО»*
Khriapynskiy Anton
*Candidate of Law Sciences, Director
LTD «Khriapynskiy and partners»*
ORCID: 0000-0002-2492-051X

DOI: 10.25313/2617-572X-2023-7-9097

ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРЕВЕНЦІЯ ПРОТИДІЇ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД ТА СИНТЕЗ

WARNING AND PREVENTION OF COUNTERING HYBRID THREATS: GENERAL THEORETICAL APPROACH AND SYNTHESIS

Анотація. Вступ. У сучасному середовищі, де відбувається поглиблення процесів глобалізації економіки, особливого значення набуває економічна безпека держави як на національному рівні, так і на міжнародно-геополітичному, яка виступає основою суверенітету, конкурентоспроможності, а також засобом пришвидшення процесу входження країни в систему світової економіки. В той же час, задля прискорення економічного зростання та дотримання безпеки, особливого значення набувають гібридні загрози, які вимагають комплексного підходу та опрацювання.

Мета. Метою даної роботи є поглиблення дослідження сутності та характеристики системи попередження та протидії внутрішнім загрозам через загальнотеоретичний аналіз та синтез.

Матеріали і методи. В процесі здійснення дослідження було використано наступні наукові методи: емпіричний (для збору та систематизації даних), спостереження (для узагальнення інформації), аналізу та синтезу (для оцінки ситуацій та прикладів до них, а також вжиття необхідних заходів).

Результати. Досліджено теоретичні питання попередження та превенції гібридних загроз крізь призму загальнотеоретичного аналізу та синтезу. Акцентовано увагу на тому, що система попередження є важливою складовою протидії гібридним загрозам. Інформування осіб, які приймають рішення постраждалих від гібридних впливів країн, а також населення в цілому дає їм змогу вжити відповідних заходів. Зосереджено увагу на тому, що окрім визначення показників, які базуються на встановлених знаннях, важливо застосовувати індуктивні методи, які починаються зі спостережень і рухаються назад до узагальнень. У світлі стрімкого зростання обсягів великих даних і прогресу в машинному навчанні організації, що займаються попередженням, мають у своєму розпорядженні все більше моделей, які дозволяють прогнозувати загрози. Зроблено висновок про те, що хоча гібридні загрози є комплексними проблемами, побудова відповідної системи попередження не здається неможливою. Аналіз численних робіт за даною проблематикою дозволив визначити чотири фази процесу попередження: визначення напрямку попередження; збір інформації; аналіз загроз; комунікація та розповсюдження.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на виробленні конкретних методик та показників для протидії внутрішнім загрозам та критеріїв побудови системи їх попередження.

Ключові слова: управління, гібридні загрози, протидія та превенція, інноваційний розвиток, протидія загрозам, превенція загрозам, гібридні загрози в управлінні.

Summary. Introduction. In the modern environment, the processes of globalization of the economy are deepening, the economic security of the state is gaining special importance both at the national level and at the international-geopolitical level, which acts as the basis of sovereignty, competitiveness, as well as the arrival of the process of the country's entry into the world economy. At the same time, to accelerate economic growth and maintain security, hybrid threats, which require a comprehensive approach and processing, are of particular importance.

Purpose. The purpose of this work is to deepen the study of the essence and characteristics of the system of prevention and countermeasures against internal threats through a general theoretical analysis and synthesis.

Materials and methods. The following scientific methods were used during the research: empirical (to collect and systematize data), observation (to generalize information), analysis and synthesis (to evaluate situations and examples of them, as well as take necessary measures).

Results. The theoretical issues of warning and prevention of hybrid threats are studied through the prism of general theoretical analysis and synthesis. Attention is focused on the fact that the warning system is an important component of countering hybrid threats. Informing decision-makers in countries affected by hybrid impacts, as well as the general population, enables them to take appropriate measures. Emphasis is placed on the fact that, in addition to defining indicators based on established knowledge, it is important to use inductive methods that begin with observations and move back to generalizations. Considering the rapid growth of big data and advances in machine learning, warning organizations have more and more models at their disposal to predict threats. It was concluded that although hybrid threats are complex problems, building an appropriate warning system does not seem impossible. The analysis of numerous works on this issue made it possible to determine four phases of the warning process: determining the direction of the warning; collection of information; threat analysis; communication and dissemination.

Discussion. In further scientific research, it is proposed to focus attention on the development of specific methods and indicators for countering internal threats and criteria for building a system for their prevention.

Key words: management, hybrid threats, counteraction and prevention, innovative development, countermeasures against threats, prevention of threats, hybrid threats in management.

Постановка проблеми. У сучасному середовищі, де відбувається поглиблення процесів глобалізації економіки, особливого значення набуває економічна безпека держави як на національному рівні, так і на міжнародно-геополітичному, яка виступає основою суверенітету, конкурентоспроможності, а також засобом пришвидшення процесу входження країни в систему світової економіки. В той же час, задля прискорення економічного зростання та дотримання безпеки, особливого значення набувають гібридні загрози, які вимагають комплексного підходу та опрацювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика аналізу та розгляду гібридних загроз завжди привертала увагу вітчизняних та закордонних науковців, що знайшло своє відображення у працях таких вчених як Л. Акімова — щодо протидії загрозам у економічній сфері та державно-управлінських засадах в цілому [1], Е. Бухвальд — щодо окремих питань макропоказників впливу загроз у державно-управлінських засадах [2], З. Гбур — щодо концептуальних аспектів протидії загрозам [3], В. Ліпкан — щодо сутнісних особливостей гібридної війни на прикладі вітчизняного досвіду [4], Є. Магда — щодо загальних характеристик сутності гібридної війни як сутнісного явища [5], В. Мартинюк — щодо загальних характеристик сутності гібридної війни крізь суспільно-економічні показники [6], В. Горбулін — щодо інформаційних характеристик безпеки суспільства як об'єкт впливу гібридних загроз [7], О. Курбан — щодо концепції сучасної системи забезпечення безпеки країни [8], але чимало досліджень все ще перебувають на етапі становлення та осмислення, що свідчить про незавершеність формування наукової думки та усталених постулатів, а відтак, набуває особливої актуальності.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Невпинний розвиток науково-технічного

прогресу та потенціалу, а також глибинні процеси інноваційно-просторового розвитку постійно змінюють усталені погляди та концепції на явища та процеси, наповнюють їх новим змістом та осмисленням. За даних умов впливає, що поглиблення досліджень у сфері науково-теоретичного та практичного розуміння гібридних загроз та виокремлення системи їх попередження та протидії має надзвичайно актуальне значення та передбачає ряд систем стримувань та противаг.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної роботи є поглиблення дослідження сутності та характеристики системи попередження та протидії внутрішнім загрозам через загальнотеоретичний аналіз та синтез.

Матеріали і методи. В процесі здійснення дослідження було використано наступні наукові методи: емпіричний (для збору та систематизації даних), спостереження (для узагальнення інформації), аналізу та синтезу (для оцінки ситуацій та прикладів до них, а також вжиття необхідних заходів).

Виклад основного матеріалу дослідження. Система попередження є важливою складовою протидії гібридним загрозам. Інформування осіб, які приймають рішення постраждалих від гібридних впливів країн, а також населення в цілому дає їм змогу вжити відповідних заходів. Проте, як П. Каллен переконливо стверджував у своєму Стратегічному аналізі, гібридні загрози є комплексними проблемами. Вони є неоднозначними та нечіткими, бракує підтверджених знань і фіксованих стандартів для їх адекватного вирішення. Це робить розробку системи попередження про такі загрози надзвичайно важкою та складною [9, с. 44].

До того, як гібридні загрози матеріалізуються, вони часто надсилають лише слабкі сигнали, які важко виявити, і їх неможливо легко пов'язати з будь-якою відомою тенденцією чи явищем [10, с. 102]. Також ці слабкі сигнали містяться у величезній кількості нерелевантної або оманливої

інформації, яку часто називають шумом. Крім того, як стверджує Каллен, гібридні загрози створені для того, щоб стерти різницю між миром і війною, а також ускладнити та знизити порогові значення виявлення цілі та відповіді. Тому він робить висновок, що гібридні загрози вимагають нових рішень для попередження. Тревертон та ін. [11, с. 70] дійшли подібного висновку, коли стверджували, що попередження про гібридні загрози є «складним, але не неможливим», а Найхейм також наголошує на необхідності адаптувати методи попередження до виниклої реальності гібридних конфліктів і війн [12, с. 8].

Аналіз цих та інших робіт за даною проблематикою дозволив визначити чотири фази процесу попередження: 1) визначення напрямку попередження; 2) збір інформації; 3) аналіз загроз; 4) комунікація та розповсюдження. Розглянемо їх.

1. Визначення напрямку попередження. Відповідно до традиційного погляду на попередження, політики або військові командири визначають напрямок процесу попередження, заявляючи про свої потреби. Вони часто називають це вимогами до інформації. За словами колишнього міністра оборони США Дональда Рамсфельда, це передбачає пошук «відомих невідомих» — речей, про які ми знаємо, що ми їх не знаємо. Однак у випадку гібридних загроз такі початкові вимоги є дискусійними, і їх часто неможливо визначити. У такому разі і ті, хто попереджає, і ті, хто приймає рішення, опиняються в положенні не знати того, чого вони не знають, тобто «невдомих невідомих» Рамсфельда. Ця проблема ускладнюється великою кількістю акторів, які беруть участь у процесі попередження, і водночас часто відсутністю чітко визначеної відповідальності за цей процес.

У той час як традиційні загрози відстежуються однією або декількома спеціальними (розвідувальними) організаціями, яка надають вказівки для керування процесом попередження, для ГЗГВ це не так. Тут постійно змінюються актори (мережі акторів), які залучають до цієї діяльності відповідні ресурси. Це викликає питання щодо фінансування, координації та забезпечення людськими ресурсами і вимагає альтернативного способу здійснення процесу попередження.

Спираючись на літературу про складність, ми знаємо, що питання самоорганізації є особливо актуальним для організацій, які стикаються з комплексними проблемами [13, с. 84]. Це пояснюється тим, що накопичення частих, локально ініційованих і невеликих імпровізаційних втручань окремих акторів, невід'ємних від самоорганізації, може значно підвищити адаптивну здатність складних систем. Актори досліджують ці нові шляхи та процеси у взаємодії один з одним, з мінімальними зовнішніми механізмами контролю або зовсім без них.

Морган представив кілька принципів дизайну, які допомагають у розвитку самоорганізації. Те, як ці принципи застосовуються, залежить від конкретної організації чи мережі [14, с. 22]. Першим принципом самоорганізації, згідно з Морганом, є «важливість надмірності». Організаціям необхідно інвестувати в слабкі можливості обробки інформації та набори навичок, щоб зменшити залежність оперативного реагування від дій одного актора. Зараз, наприклад, розвідувальні організації публічно заявляють, що стратегічне попередження є надзвичайно важливим. Однак на практиці багато хто сприймає це лише як «галочку» та дозволяє передавати більшість ресурсів іншим структурам, які «стежать за «гарячими» темами дня» [15, с. 204].

Другий принцип полягає в дотриманні закону Ешбі про «необхідну різноманітність», що означає, що внутрішня різноманітність повинна відповідати різноманітності та складності середовища. У випадку гібридних загроз це означає, що організації, які займаються їхнім попередженням, повинні демонструвати рівень різноманітності, який відповідає рівню їхніх противників. Велика кількість різноманітних несправностей у мережі попереджень, а також відсутність необхідних знань і розуміння перешкоджають ефективному впровадженню цього принципу.

Третій принцип має назву «мінімальні характеристики», що означає, що керівництво має визначати лише найнеобхідніше та пропонувати достатньо свободи для розподілених дій. Зокрема, комітети з нагляду та етики в багатьох країнах обмежують розвідувальні служби в їхніх методах роботи, наприклад у зборі та обміні інформацією. Тим часом приватні організації, такі як Bellingcat, менш зв'язані правилами, а їхня мережа волонтерів робить їх досить гнучкими у вирішенні майбутніх криз. Розслідування збиття рейсу МН17 добре це проілюструвало. Застосовуючи нетрадиційні методи, такі як проникнення в російські соціальні мережі, Bellingcat змогла розкрити численні факти та ідентифікувати людей, причетних до збиття.

Четвертий і останній принцип — «навчатися вчитися». Цей принцип підкреслює, що для того, щоб самоорганізуватися, члени організації повинні володіти мисленням подвійного циклу навчання, але їм також повинна бути надана свобода кидати виклик існуючим нормам, правилам і процедурам. Закрита та таємна культура, а також бюрократична організація багатьох розвідувальних і військових спільнот чітко забороняють таке навчання та віддаляють їх від реалізації даного принципу.

2. Збір інформації. Індикатори є основою процесу збору даних попередження, забезпечуючи систематичну основу для моніторингу ситуації та створення попереджень. Вони важливі для того, щоб звести «складну ситуацію до конкретних особливостей, якими можна керувати, і визначити корисні

проблеми, на тлі яких можна спостерігати будь-які трансформації» [16, с. 83]. Науковці, що досліджують дане питання, визначають кілька вимог до індикаторів, основними з яких є прогностичність, діагностичність, однозначність та збірність. Хоча індикатори, які використовувалися під час холодної війни, в основному відповідали цим вимогам, але це часто не стосується індикаторів, які сигналізують про гібридні загрози. Тут необхідно розуміти та контролювати велике розмаїття інструментів, як військових, так і невійськових, а також суб'єктів загроз, щоб забезпечити належне попередження.

Цей виклик є величезним і вимагає подолання розриву між дедуктивними та індуктивними методами, які використовують як якісні, так і кількісні дані. При застосуванні дедуктивних методів показники формулюються заздалегідь і ґрунтуються на загальних ідеях або розуміннях. Для цього потрібні глибокі та усталені знання теми. Гарним прикладом є системи виявлення вторгнень, оскільки їхня конструкція ґрунтується на загальних знаннях про захист комп'ютерних мереж.

Окрім визначення показників, які базуються на встановлених знаннях, важливо застосовувати індуктивні методи, які починаються зі спостережень і рухаються назад до узагальнень. У світлі стрімкого зростання обсягів великих даних і прогресу в машинному навчанні організації, що займаються попередженням, мають у своєму розпорядженні все більше моделей, які дозволяють прогнозувати загрози [17, с. 15].

Однак, оскільки багато з цих моделей є здебільшого «чорною скринькою» та забезпечують кореляції, а не пояснення, вони забезпечують зусилля щодо усунення загроз лише в обмеженій мірі. Отже, виникає потреба застосовувати дедуктивний та індуктивний методи паралельно.

Крім того, зростає консенсус щодо того, що методи попередження повинні об'єднувати як кількісні, так і якісні дані. Більшість методів попередження надають перевагу кількісним даним. За умови, що ці дані надійні, дійсні, своєчасні та адекватно проаналізовані, ці методи є незамінними. Прості показники можуть зробити зайвими довгі обговорення. Водночас багато викликів попередження вимагають інтерпретації, осмислення та якісної інтерпретації, щоб забезпечити глибину, а також чутливість до даного контексту та даного актора. Події з найбільшим впливом зазвичай відбуваються несподівано, і їх рідко можна вивести заздалегідь з числових рядів.

Виходячи з цього найбільш доцільним є застосування підходу використання змішаних методів, які ефективно поєднують кількісні дані та складні моделі з надійною якісною інтерпретацією.

3. Аналіз загроз. Хоча багато політиків люблять посилятися на «з'єднання точок», щоб отримати точні картини майбутніх подій, ця картина є дуже

неточною та марною [18, с. 40]. У випадку гібридних загроз точки відсутні, тому що вони нижчі за порогове значення, вони виглядають інакше через обман чи дезінформацію або їх неможливо зрозуміти через певне шифрування. Щоб подолати ці виклики, аналітики застосовують різноманітні методи. Добре відомі приклади включають метод Delphi, сканування горизонту або аналіз тенденцій. На додаток до цих методів попередження, аналітики почали запозичувати складні методи з інших таких широких і різноманітних областей, як прогноз погоди, екологія, управління бізнесом і прогнозування поведінки споживачів.

Крім того, фахівці, що займаються попередженнями, можуть скористатися більш точно адаптованими та цілеспрямованими підходами, які дозволяють краще розуміти гібридні загрози. Частиною такого аналізу є здатність враховувати місцеві знання або погляди людей на місцях, щоб можна було подолати прірву між тим, що аналітики за допомогою своїх комп'ютерних моделей і пошуків в Інтернеті вигадують у центрі, і тим, що відбувається на місцях.

Це вимагає, перш за все, побудови кращих комунікацій з місцевими громадами та людьми на місцях через НУО, місцеві представництва чи інші структури. Можливо, необхідно буде перемістити акцент із пошуку лише формальних знань серед професіоналів та експертів на готовність до «депрофесіоналізації» інформації та бути відкритими до «повсякденних знань».

Особливе значення для гібридних загроз має неправильна та оманлива інформація, надана навмисно (дезінформація) або ненавмисно. Існує багато випадків, які демонструють таку динаміку, включаючи, наприклад, спробу вбивства Сергія та Юлії Скрипаль у Солсбері в березні 2018 року, вибори в США 2016 року, використання хімічної зброї в Сирії режимом Асада або наслідки збиття рейсу MH17 Malaysia Airlines. Розпізнавання такого типу інформації є вкрай важливим для аналітиків, але також надзвичайно складним.

Зокрема, Тревертон зазначає з цього приводу, що під час процесу аналізу головним завданням є впоратися з усією інформацією та дезінформацією, яка існує. Аналітики розкидані по різних організаціях і часто мають у своєму розпорядженні значний і різноманітний обсяг інформації, який у них не збігається. У цьому аспекті концепція інформаційного переважання є добре відомим явищем і не є унікальним для процесу попередження про гібридні загрози.

4. Комунікація та розповсюдження. Ідея попередження полягає в тому, що воно дозволяє своєчасно реагувати, щоб запобігти шкоді або принаймні зменшити можливу шкоду. Тому ефективно донесення попередження до осіб, які приймають рішення, або населення загалом має велике значення.

З точки зору попереджувача, ключові вимоги до комунікації включають достовірність джерела, зміст повідомлення та спосіб комунікації [19, с. 198].

Ступінь, до якого попереджувальне повідомлення врешті-решт впливає на прийняття фактичного рішення та викликає відповідь, залежить від багатьох інших факторів. Хоча ці фактори були визначені в контексті насильницького конфлікту, кожен із них також цілком застосовний до контексту гібридних загроз.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку, таким чином, хоча гібридні загрози є комплексними проблемами, побудова відповідної системи попередження не здається неможливою. Вона просто не функціонує в традиційному розумінні. Щоб краще відповідати дійсності, необхідно переробити процес попередження, а фахівці з попередження і особи, що приймають рішення, повинні знати про підводні камені та труднощі, властиві даному процесу.

Література

1. Акімова Л.М. Сутнісна характеристика основних загроз в економічній безпеці держави. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 10. С. 16–28.
2. Бухвальд Є. Макроаспекти економічної безпеки: фактори, критерії та показники. Питання економіки. 1994. № 12. С. 25–44.
3. Гбур З.В. Актуальні гібридні загрози економічній безпеці України. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 7. С. 97–99.
4. Ліпкан В.А. Сутність гібридної війни проти України. GOAL. 2015. URL: <https://goal-int.org/sutnist-gibridnoi-vijni-proti-ukraini/> (дата звернення 05.08.2023).
5. Магда Є. Гібридна війна: питання і відповіді. Інтернет-видання «MEDIASAPIENS». 2015. URL: http://ms.detector.media/trends/1411978127/gibridna_viyna_pitannya_i_vidpovidi/ (дата звернення 05.08.2023).
6. Мартинюк В. Гібридні загрози Україні і суспільна безпека. досвід ЄС і східного партнерства. Центр глобалістики «Стратегія XXI». 2018. С. 106–112.
7. Горбулін В.П. Інформаційні операції та безпека суспільства: загрози, протидія, моделювання : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2012. 360 с.
8. Курбан О.В. Основи сучасної національної інформаційної безпеки країни. Вісн. ХДАК. 2017. Вип. 50. С. 55–62.
9. Alley R., Emanuel K., Zhang F. Advances in Weather Prediction. Science. 2019. № 363. P. 342–344.
10. Brown S.L., Eisenhardt K.M. The Art of Continuous Change: Linking Complexity Theory and Time-Paced Evolution in Relentlessly Shifting Organizations. Administrative Science Quarterly. 1997. № 1. P. 1–3.
11. Bryman A. Social Research Methods. Oxford : Oxford University Press, 2012.
12. Cullen P. Hybrid threats as a new ‘wicked problem’ for early warning. Helsinki : The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2018.
13. Gentry J.A., Gordon, J.S. Strategic Warning Intelligence: History, Challenges, and Prospects. Washington : Georgetown University Press, 2019.
14. Kuosa T. Towards Strategic Intelligence — Foresight, Intelligence, and Policy-Making. Helsinki : Dynamic Futures, 2014.
15. Marr B. Big Data in Practice. Hoboken : John Wiley and Sons Ltd, 2016.
16. Meyer C.O., Otto F. How to warn: ‘Outside-in warnings’ of Western governments about violent conflict and mass atrocities. Media, War & Conflict. 2016. № 2. P. 198–216.
17. Morgan G. Images of Organization. Thousand Oaks : Sage Publications, 2006.
18. Nyheim D. Early warning and response to violent conflict. Time for a rethink? London : Saferworld, 2015.
19. Odote P.O. Role of early warning systems in conflict prevention in Africa: Case study of the Ilemi Triangle. PhD Thesis. Nairobi : University of Nairobi, 2016.

References

1. Akimova L. M. (2016). Sutnisna kharakterystyka osnovnykh zaghoz v ekonomichnij bezpeci derzhavy [Essential characteristics of the main threats to the economic security of the state] // Public administration: improvement and development, № 10, pp. 342–344 [in Ukrainian].
2. Buchvald E. (1994). Makroaspekty ekonomichnoji bezpeky: faktory, kryteriji ta pokaznyky [Macroeconomic aspects of economic security: factors, criteria, and indicators] // Putanya ekonomyky, № 12, pp. 25–44 [in Ukrainian].
3. Hbur Z. (2018). Aktualjni ghibrydni zaghozy ekonomichnij bezpeci Ukrajiny [Actual hybrid threats to Ukraine’s economic security] // Investytsii: praktyka ta dosvid, № 7, pp. 97–99 [in Ukrainian].
4. Lipkan V. A. (2015). Sutnistj ghibrydnoji vijny proty Ukrajiny [The essence of the hybrid war against Ukraine]. URL: <http://goal-int.org/sutnist-gibridnoi-vijni-proti-ukraini/> [in Ukrainian].

5. Magda E. (2015). Ghibrydna vijna: pytannja i vidpovidi [Hybrid war: questions and answers]. URL: http://ms.detector.media/trends/1411978127/gibridna_viyna_pitannya_i_vidpovidi/ [in Ukrainian].
6. Martyniuk V. (2018). Ghibrydni zagrozy Ukraini i suspiljna bezpeka. dosvid ES i skhidnogho partnerstva [Hybrid threats to Ukraine and public safety. Experience of the EU and the Eastern Partnership] // *Tsentr hlobalistyky "Stratehiia KhKhI"*, pp. 106 [in Ukrainian].
7. Gorbun V. P. (2012). Informacijni operaciji ta bezpeka suspiljstva: zagrozy, protydija, modeljuvannja [Information operations and social security: threats, countermeasures, modeling]. Kyiv, 360 p. [in Ukrainian].
8. Kurban O. V. (2017). Osnovy suchasnoji nacionaljnoji informacijnoji bezpeky krajiny [Fundamentals of modern national information security of the country] // *Visn. KhDAK 2017. № 50*. pp. 55–62 [in Ukrainian].
9. Alley R., Emanuel K. & Zhang F. (2019). Advances in Weather Prediction. *Science*, № 363, pp. 342–344 [in English].
10. Brown S. L., & Eisenhardt K. M. (1997). The Art of Continuous Change: Linking Complexity Theory and Time-Paced Evolution in Relentlessly Shifting Organizations. *Administrative Science Quarterly*, № 1, pp. 1–34 [in English].
11. Bryman A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press [in English].
12. Cullen P. (2018). Hybrid threats as a new ‘wicked problem’ for early warning. Helsinki : The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats [in English].
13. Gentry J. A. & Gordon J. S. (2019). *Strategic Warning Intelligence: History, Challenges, and Prospects*. Washington : Georgetown University Press [in English].
14. Kuosa T. (2014). *Towards Strategic Intelligence — Foresight, Intelligence, and Policy-Making*. Helsinki : Dynamic Futures [in English].
15. Marr B. (2016). *Big Data in Practice*. Hoboken : John Wiley and Sons Ltd [in English].
16. Meyer C. O. & Otto F. (2016). How to warn: ‘Outside-in warnings’ of Western governments about violent conflict and mass atrocities. *Media, War & Conflict*, № 2, pp. 198–216 [in English].
17. Morgan G. (2006). *Images of Organization*. Thousand Oaks : Sage Publications [in English].
18. Nyheim D. (2015). *Early warning and response to violent conflict. Time for a rethink?* London : Saferworld [in English].
19. Odote P. O. (2016). *Role of early warning systems in conflict prevention in Africa: Case study of the Ilemi Triangle*. PhD Thesis. Nairobi : University of Nairobi [in English].

Стаття надійшла до редакції 18.08.2023

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Електронне наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

Electronic scientific publication

«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»

№ 7 (37)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2023

Видано у авторській редакції

Підписано до публікації 31.08.2023

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com