

Влада та управління

9
2022

Влада та управління



Збірник наукових праць

9
2022

Чернівецький
регіональний центр
підвищення кваліфікації

Кафедра політології
та державного управління
Чернівецького національного
університету
імені Юрія Федьковича

Представництво Фонду
Ганнса Зайделя в Україні,
Республіці Молдова
та Румунії

Чернівецька міська рада

Чернівецька обласна рада

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

*За матеріалами ІХ Міжнародної наукової конференції
«Муніципальні читання імені Антона Кохановського»*

Випуск 9

Чернівці
«Букрек»
2022

*Схвалено Навчально-методичною радою
Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації
(протокол № 4 від 23 грудня 2022 р.)
та Вченою радою Факультету історії, політології та міжнародних відносин
Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича
(протокол № 5 від 14 грудня 2022 р.)*



**Збірник наукових праць
«Влада та управління» (вип. 9) підготовлено за підтримки
Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні,
Республіці Молдова та Румунії.**

В 57 **Влада та управління:** Збірник наукових праць. Вип. 9. Чернівці: «Букрек», 2022. 256 с. : іл.

ISBN 978-966-997-142-5

До збірника наукових праць увійшли наукові статті, написані на основі доповідей та повідомлень, виголошених на ІХ Міжнародній науковій конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського», організованій Чернівецьким регіональним центром підвищення кваліфікації, кафедрою політології та державного управління факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії у партнерстві з Чернівецькою міською радою та Чернівецькою обласною радою, що відбулася 22 – 23 вересня 2022 року.

Збірник висвітлює теоретичні та науково-практичні проблеми дослідників, погляди та результати наукових досліджень із проблематики місцевого самоврядування, державного управління, державної служби, децентралізації влади, соціально-економічного розвитку громад та регіонів. Особлива увага приділена висвітленню виконання повноважень органами місцевого самоврядування в умовах повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну. Також авторами проаналізований досвід соціально-економічного розвитку сусідніх країн Європейського Союзу.

Матеріали, вміщені в збірнику, розраховані на працівників служби в органах місцевого самоврядування, керівників державних установ, громадських організацій, наукових і педагогічних кадрів, усіх, хто вивчає або досліджує наукові та прикладні проблеми державної регіональної політики, місцевого самоврядування, державної служби, публічного управління та адміністрування.

УДК 32.019.5(06)

- © Автори текстів, 2022
- © Чернівецький регіональний центр підвищення кваліфікації, 2022
- © Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, 2022
- © Видавничий дім «Букрек», 2022

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, співголова редколегії;

Ярмистий Микола Васильович – кандидат наук з державного управління, директор Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації, співголова редколегії;

Гакман Сергій Михайлович – кандидат історичних наук, доцент, заступник директора Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації, заступник голови редколегії;

Гонюкова Лілія Василівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічної політики Навчально наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління навчальним закладом Інституту лідерства та соціальних наук Київського університету імені Бориса Грінченка;

Кифяк Василь Федорович – доктор економічних наук, професор, заступник директора Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету;

Королюк Юрій Григорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри маркетингу, цифрової економіки та підприємництва Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету;

Василевська Тетяна Едуардівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічної політики Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Малиновська Олена Анатоліївна – доктор наук з державного управління, Головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень;

Ротар Наталія Юріївна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича;

Федуняк Сергій Георгійович – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича;

Фісанов Володимир Петрович – доктор історичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та суспільних комунікацій Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Токар Маріан Юрійович – доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту політичної регіоналістики, професор кафедри політології і державного управління Ужгородського національного університету;

Сінкевич Маріуш – доктор хаб, професор кафедри самоврядування та місцевої політики факультету політології Люблінського університету Марії Кюрі-Склодовської.

АДРЕСА РЕДКОЛЕГІЇ:

Чернівецький регіональний центр підвищення кваліфікації,
вул. Поповича, 2, м. Чернівці, 58001, тел./факс (0372)522903,
E-mail: cppkcv@gmail.com, cppkww@gmail.com

Кафедра політології та державного управління, факультет історії, політології
та міжнародних відносин, Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича,
вул. Коцюбинського, 2, Чернівці, 58012,
тел.: (0372)523053, факс: (0372)557182
E-mail: akruglas@gmail.com

ЗМІСТ

Вітальне слово	9
Передмова	13

РОЗДІЛ I

РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКА ВІЙНА: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Валентин БАЛЮК

Невійськові компоненти гібридної війни росії проти України у 2014-2022 рр.....	16
--	----

Сергій ГАКМАН

Російсько-українська війна крізь призму міжнародного права та гібридних проявів.....	30
--	----

Валентин МАЛИНОВСЬКИЙ

Реалізація повноважень і компетенцій місцевого самоврядування в умовах викликів національній та глобальній безпеці.....	50
---	----

Павло КРАЙНІЙ, Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК

Місцеве самоврядування України в умовах російської збройної агресії: відповідь на виклики воєнного часу	60
---	----

Лілія ГОНЮКОВА

Соціальний аудит в умовах воєнного часу.....	73
--	----

Ігор НЕДОКУС, Тетяна РОМАН

Волонтерський рух в умовах російського вторгнення в Україну (на прикладі Новоселицької міської територіальної громади Чернівецької області).....	83
--	----

Наталія САБАДАШ

Локалізація національної гуманітарної політики в умовах повномасштабної війни в Україні.....	95
--	----

Розділ II

ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

Сергій ГАКМАН, Анатолій КРУГЛАШОВ,

Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК

Досвід децентралізації в Чернівецькій області: проблемні питання та їх рішення.....	105
---	-----

Євгенія ЮРІЙЧУК, Олександр БАБИН

Гендерний дизайн виборчих процесів в Україні: тенденції, проблеми, перспективи. 122

В'ячеслав ГРИНЬКО

Особливості проблематизації пандемії COVID-19 у регіональному просторі публічного управління Чернівецької області. 136

Розділ III

**НАПРЯМКИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС**

Зіновій БРОЙДЕ

Грані можливого: синергетичний контекст територіально-секторального інноваційно-інвестиційного циркулюючого розвитку. 150

Дорін-Мірча ДОБРА, Діана-Габрієсла РЕЙЯНУ

Місцеве врядування як пріоритет ЄС (концепція, принципи та завдання). .. 169

Людмила РОШКА

Соціальний статус публічних службовців у європейських країнах. 178

Наталія РОТАР, Ірина ЦІКУЛ

Польський досвід локальних практик громадянської освіти в системі інструментів євроінтеграційного поступу України. 190

Віра БУРДЯК, Руслана КЛИМ

Особливості реалізації повноважень державними інституціями Болгарії з питань безпекової політики. 210

Денуц УНГУРЯНУ

Приклади кращої практики. Розвиток гірських сільських громад в Румунії через спеціальні інвестиційні програми. 219

Валентина ПІДГІРНА

Характеристика моделей публічного управління у сфері туризму: світовий досвід та Україна. 235

РЕЦЕНЗІЯ

Сільвія БОКАНЧЯ

Війна в Україні. Розуміння поточного явища. 246

Відомості про авторів 251

CONTENT

Opening remarks	9
Foreword	13

PART I

RUSSIAN-UKRAINIAN WAR: FEATURES OF THE EXERCISE OF AUTHORITIES BY LOCAL GOVERNMENT BODIES IN WARTIME CONDITIONS

Valentin Balyuk

Non-military components of Russia's hybrid war against Ukraine in 2014-2022 ... 16

Serhii Hakman

The Russian-Ukrainian war through the prism of international law and hybrid manifestations..... 30

Valentyn Malynovskiy

Implementation of the powers and competences of local government in the conditions of national and global security challenges 50

Pavlo Krainii, Nataliia Nechaieva-Yuriichuk

Local government in Ukraine in the conditions of Russian military aggression: response to the wartime challenges 60

Liliia Honiukova

Social audit in the conditions of war..... 73

Ihor Nedokus, Tetiana Roman

The volunteer movement under the Russian invasion of Ukraine (the case of Novoselytsia town territorial community Chernivtsi region)..... 83

Nataliia Sabadash

Localization of national humanitarian policy in the conditions of full-scale war in Ukraine..... 95

PART II

DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES

Serhii Hakman, Anatolii Kruglashov,

Nataliia Nechaieva-Yuriichuk

Experience of the decentralization in Chernivtsi region: some problems and their resolutions 105

Evgenia Yuriychuk, Oleksandr Babin

Gender design of election processes in Ukraine: trends, problems, prospects 122

Vyacheslav HRYNYKO

Features of problemalization of the COVID-19 pandemic in the regional space of public administration of the Chernivets region..... 136

Розділ III

DIRECTIONS FOR FURTHER DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE AND EU COUNTRIES

Zinoviy BROYDE

Facets of feasible: synergic context of territorial-sectorial innovation-investment circulatory development 150

Dorin-Mircea DOBRA, Diana-Gabriela REIANU

Local administrative governance as an EU priority (concept, principles and objectives) 169

Ludmila ROSCA

The social status of the civil servants In the european states..... 178

Nataliia ROTAR, Iryna Tsikul

Polish experience of local practices of civic education in the system of tools of european integration progress of Ukraine 190

Vira BURDIAK, Ruslana KLYM

Characteristics of the implementation of powers by Bulgarian state institutions for security policy issues..... 210

Dănuț UNGUREANU

Examples of good practices. Development of the rural mountain communities in Romania through specific investment programs..... 219

Valentyna PIDGIRNA

Characteristics of public administration models in the sphere of tourism: global experience and Ukraine..... 235

REVIEW

Silvia BOCANCEA

War in Ukraine. Understanding the current situation 246

About the authors 251

*Представництво Фонду Ганса Зайделя
в Україні, Республіці Молдова та Румунії*

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

Відродження місцевого самоврядування має на меті утворення самобутньої та ефективної системи управління, що стає особливо актуальним після набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу та повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України.

За своєю природою місцеве самоврядування виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, що відрізняється від державної. Вона перебуває ближче до повсякденних потреб громадян. Водночас як органам влади, так і інститутам громадянського суспільства необхідно виробити механізми ефективної реалізації повноважень і компетенцій місцевого самоврядування в умовах повномасштабної війни Російської Федерації проти України, викликів національній та глобальній безпеці.

Під час війни місцеве самоврядування в Україні стало муніципальним фронтом, який навіть у цих страшних умовах вирішує усі питання життєдіяльності громад, надає найнеобхідніші послуги людям. Громади взяли на себе відповідальність і приймають непрості рішення, швидко реагують на внутрішні та зовнішні виклики. Війна ще більше підкреслила роль місцевого самоврядування у стійкості країни, у організації опору.

Ніхто в світі не може надати готових рецептів, як забезпечити ефективне функціонування місцевого самоврядування під час настільки глобальної збройної навали. Тому нам спільно з міжнародними партнерами доводиться шукати і швидко приймати нові рішення, які допомагають Україні не лише встояти, а й рухатися до перемоги.

Розвиток Чернівецької області напряму пов'язаний з розвитком транскордонного співробітництва, особливо враховуючи її географічне сусідство із Румунією та Республікою Молдова, а також партнерські відносини з муніципалітетами цих держав. До того ж прикордонні території відіграють особливу роль у формуванні спільного європейського простору, надають значну допомогу у розміщенні та вирішенні соціально-побутових потреб біженців з України. Саме тому законодавство ЄС може слугувати основою для подальшого розвитку транскордонного співробітництва на засадах партнерства, субсидіарності, синергії та солідарності.

Через збройну агресію Російської Федерації сотні тисяч мирних жителів України були змушені покинути своє постійне місце проживання та переїхати до безпечних місць, зокрема в територіальні громади Чернівецької області. Вони потребують додаткової допомоги для вирішення нагальних проблем за місцем тимчасового перебування. У зв'язку з цим докорінно змінився характер діяльності органів влади.

Одним із напрямів діяльності Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії є сприяння налагодженню кваліфікованого діалогу між Європою та Україною, а також наближенню громадянського суспільства та політичного життя до європейських стандартів розуміння демократії, підтримка місцевих ініціатив щодо реалізації інноваційних підходів, сприяння процесу розвитку новостворених громад, підвищення стандартів професійної підготовки державних службовців і посадовців місцевого самоврядування з використанням європейського досвіду та за підтримки міжнародного співтовариства.

Ми переконані, що проведення в Чернівцях щорічної Міжнародної наукової конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського» є важливим заходом на підтримку розвитку місцевого самоврядування. На конференції обговорюються актуальні питання, пов'язані з політичним діалогом в процесі реалізації органами місцевого самоврядування нових повноважень, формуванням та реалізацією сучасних підходів до стратегічного управління сталим розвитком територіальних громад, російсько-української війни та реалізації повноважень органами влади в умовах воєнного часу. Особливо вагомим для конференції є вивчення досвіду європейських держав у напрямках розвитку місцевого самоврядування, комунікація владних структур та інститутів громадянського суспільства, експертів та науковців по різні боки кордону, вивчення досвіду реалізації міжрегіональних та транскордонних проектів.

Участь науковців, експертів, громадських діячів, посадовців у процесі публічного обговорення актуальних проблем державного, муніципального та місцевого управління, враховуючи особливості воєнного стану та нові виклики, які постали перед органами влади, на нашу думку, підсилюється виданням збірника наукових праць «Влада та управління». У збірнику висвітлюються актуальні питання організації інститутів місцевого самоврядування, взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства, узагальнюється досвід європейських держав, пропонуються шляхи його використання в Україні, що у свою чергу сприяє науковому обґрунтуванню розвитку муніципального управління в Чернівцях та області, поширенню ідей та успішного досвіду реформ, подальшій науково-експертній дискусії з проблемних питань муніципального та місцевого самоврядування. Позитивним є те, що у науковому збірнику присутні праці не тільки українських дослідників, але й науковців низки європейських держав, найперше Румунії, Республіки Молдова та Польщі.

Хочемо побажати успіху усім авторам наукових праць «Влада та управління», посадовим особам місцевого самоврядування та усім, хто сприяє реформуванню місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад України та сусідніх з нею країн.

Беньямін Боббе,
*регіональний представник
Фонду Ганса Зайделя
в Україні, Республіці Молдова та Румунії*

ПЕРЕДМОВА

Місцеве самоврядування є основою демократичного конституційного ладу. За своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, що відрізняється від державної.

Розвиток місцевого самоврядування має на меті утворення самобутньої й ефективної системи публічного управління. Для свого належного функціонування вона потребує безперервного політичного діалогу в суспільстві, тобто вільних потоків інформації, взаємодії між громадянським суспільством і установами влади, поваги до кожного громадянина, а також створення тих управлінських механізмів, які уможливають консультування в процесі прийняття рішень. Ця система повинна також спиратися на власний та світовий досвід (позитивний і негативний), враховувати тенденції розвитку українського суспільства, а також багату практику комунальних (муніципальних) реформ у зарубіжних країнах з метою виходу на міжнародні стандарти розвитку місцевого самоврядування. Ці завдання стають особливо актуальними після набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Водночас як органам влади, так і інститутам громадянського суспільства необхідно спільно виробити підходи до результативної реалізації повноважень і компетенцій місцевого самоврядування в умовах повномасштабної війни Російської Федерації проти України, безпрецедентних нових викликів національній та глобальній безпеці.

Враховуючі особливості воєнного стану та нові завдання, які поставили перед органами влади, організатори міжнародної науково-практичної конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського» визначили її пріоритетні питання у 2022 році. Варто відзначити, що науково-практична конференція привертає все більшу увагу посадо-

вих осіб місцевого самоврядування, науковців, представників громадського сектору, експертів із різних міст України та інших держав. У 2022 році учасниками конференції стали представники з Києва, Луцька, Запоріжжя, Івано-Франківська, Тернополя, Чернівців. При цьому важливим є те, що активну участь у Муніципальних читаннях взяли керівники обласних рад сусідніх областей. Приємно відзначити зростання інтересу до конференції з боку зарубіжних партнерів. Своїми науковими доробками щодо ефективності муніципального управління та діяльності органів місцевого самоврядування поділились дослідники з Молдови, Польщі, Румунії, Грузії.

Результати зацікавленого та різнобічного обговорення учасниками актуальних питань місцевого самоврядування та муніципального управління, зокрема досвіду роботи органів місцевого самоврядування в умовах війни, представлені у дев'ятому випуску збірника наукових праць «Влада та управління». У ньому широко висвітлюються та науково обґрунтовуються три основних тематичних напрямки наукових пошуків та експертних дискусій.

Перший розділ видання присвячено російсько-українській війні та особливостям реалізації повноважень органами місцевого самоврядування в умовах збройної агресії. Висвітлено досвід громад в забезпеченні завдань соціальної та гуманітарної політики.

У другому розділі проаналізовано процеси децентралізації в Україні в контексті сучасних викликів.

Третій розділ збірника охоплює напрямки розвитку місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням досвіду європейських держав, зокрема Болгарії, Польщі та Румунії.

Важливо відзначити, що серед наших авторів є як досвідчені дослідники, так і ті, які розпочинають свою наукову кар'єру.

Співредактори видання щиро дякують Фонду імені Ганнса Зайделя за його постійну підтримку у проведенні конференції та забезпеченні виходу друком нового видання. Дякуємо авторам, які надіслали статті, де розглянули широкий тематичний спектр теоретичних і прикладних проблем.

Новий випуск збірки наукових статей «Влада та управління» адресований посадовим особам місцевого самоврядування, він буде

корисним депутатам місцевих рад і публічним службовцям в цілому. Збірник наукових праць, як показав попередній досвід, викликає інтерес також у науковців, котрі досліджують проблеми публічного управління та адміністрування. Він використовується викладачами та магістрантами, які навчаються за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» і «Політологія». Висловлюємо сподівання, що й активні учасники та діячі політичних і громадських організацій також знайдуть у ньому відповіді на ті питання, які їх хвилюють.

Від імені редакційної колегії

співголови:

Микола Ярмистий та Анатолій Круглашов

РОЗДІЛ I

РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКА ВІЙНА: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Валентин БАЛЮК

НЕВІЙСЬКОВІ КОМПОНЕНТИ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ У 2014-2022 рр.

Із 2014 року до сьогодні Росія веде війну проти України військовими і невійськовими засобами. Невійськові засоби ведення війни зосереджені на ідеологічних, історичних, культурно-цивілізаційних аспектах. Історія, ідентичність і культура мають важливе значення для безпеки країни та в процесі формування держави-нації. Боротьба з викликами та загрозами з боку Росії має бути комплексною, включати військові та невійськові елементи протидії.

Ключові слова: гібридна війна, Україна, російська агресія.

Агресія Росії проти України розпочалася у 2014 р. з незаконної анексії Криму та де-факто окупації частини Донецької та Луганської областей. У той період Росія маскувала свої агресивні дії під виглядом «зелених чоловічків» або військових формувань без розпізнавальних знаків (регулярних та нерегулярних підрозділів). Згідно з так званою доктриною Герасимова, Росія неофіційно розпочала проти України гібридну війну, військова складова була лише одним з її компонентів.

Згідно з класичними концепціями, війна є продовженням політики¹, що знаходить своє підтвердження у діях Росії на пострадянському просторі, коли Кремлю не вистачає політичних, економічних та культурних важелів впливу. У 90-х роках Росія використовувала стратегію конфліктів низької інтенсивності у Придністров'ї (Молдова), Абхазії і

¹ Див. Carl von Clausewitz *O wojnie*. Wydawnictwo Bellona, 2022.

Південній Осетії (Грузія). У той період подібний сценарій їй не вдалося втілити у Криму, але вона не полишила планів підпорядкувати собі Україну та анексувати Кримський півострів. Відкрито повернувшись до сповідування імперських традицій царської та радянської доби, оточення Владіміра Путіна підготувало плани політичної, економічної, культурної та військової експансії в Україні. Зокрема, крім концепції «близького зарубіжжя», з'явилися або були взяті на озброєння концепції «євразійського простору», «ліберальної імперії» або «руського мира». Асиметрія потенціалу між країнами пострадянського простору та імперські традиції Росії спричинили політику нав'язування («добровольно-принудительно») колишнім республікам російських «інтеграційних» проєктів. Дистанціювання України від поглибленої співпраці з Росією в рамках митного союзу та бажання інтегруватися з ЄС і підписати угоду про асоціацію Москва використала як привід до розв'язання гібридної війни проти української держави.

Агресія Росії проти України сприяла популяризації концепції гібридної війни. За визначенням Ф. Г. Гофмана (F. G. Hofman), гібридна війна – це конфлікт, у якому принаймні одна зі сторін використовує, крім регулярних військ, також нерегулярні та тактику, тероризм і дії кримінальних структур. Учасниками такого конфлікту, крім держав, можуть бути недержавні структури, а протистояння проходить не лише у військовій, а також в економічній та гуманітарній площині². Гібридна війна Росії проти Україні поєднувала військові та невійськові інструменти, які склалися з кількох компонентів. По-перше, Москва підтримувала та фінансувала проросійські політичні партії, діячів та громадські організації в Україні. По-друге, Росія впливала на інформаційний простір України за допомогою проросійських медіа та вільного доступу Українців до російських засобів масової інформації. По-третє, за допомогою російської масової культури та представників російського шоу-бізнесу в Україні. По-четверте, поширювати культурно-цивілізаційний вплив Росії допомагала Українська Православна Церква –

² F. G. Hofman *Conflict in the 21st Century: the Rise of Hybrid Wars*. Arlington, 2007, s. 29

Московського патріархату³. Одним з головних інструментів гібридної війни Росія обрала пропаганду та дезінформацію, за допомогою якої поширювала свої ідеологічні, історичні, політичні та культурні нарративи та міфи.

XX століття було великою лабораторією для пропаганди та дезінформації, в розвитку якої експерти виділили три хвили: 1) міжвоєнний період; 2) після закінчення II Світової війни; 3) кінець 70-х років XX століття. Американський професор Томас Рід (Thomas Rid) вважає, що 4-та хвиля дезінформації досягла свого піку у 2015 році⁴. Розвиток останньої хвилі дезінформації був пов'язаний саме з активними діями Росії в інформаційному просторі третіх країн, зокрема й України.

Україна займала провідне місце у політиці Російської Федерації на пострадянському просторі та в регіоні Центрально-Східної Європи з декількох причин. По-перше, це одна з найбільш розвинених республік колишнього СРСР, з якою значною мірою був пов'язаний російський ВПК. По-друге, в ідеології Російської та Радянської імперій українська (руська) складова вважалася основою російської державності та духовності. По-третє, в імперській політиці Кремля з геополітичних міркувань Україна мала важливе значення в контексті реінтеграції пострадянського простору та просуванні впливу в Центрально-Східній Європі. З приходом до влади Володимира Путіна політика Росії формувалась під впливом геополітичного та історичного детермінізму.

Елементом гібридної війни можна вважати інформаційну або в більш ширшому контексті когнітивну війну. У першому випадку (інформаційна війна) це вплив на цивільне населення або військових іншої країни за допомогою неправдивої інформації, пропаганди та дезінформації⁵. У другому випадку – це війна знань та символів, що дає змогу більш глибоко впливати на поведінку людини та її менталітет.

³ M. Marek *Operacja Ukraina. Kampanie dezinformacyjne, narracje, sposoby działania rosyjskich ośrodków propagandowych przeciwko państwu ukraińskiemu w okresie 2013-2019*. Warszawa, 2020, s. 17.

⁴ T. Rid *Wojna informacyjna*. Warszawa, 2020, s. 13-14.

⁵ O. Wasiuta, S. Wasiuta *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie*. Kraków, 2017, s. 163.

Росія використовує когнітивні операції для психологічного впливу на противника з ціллю десуверенізації⁶.

Геополітичний детермінізм в політиці Росії більшою мірою проявляється у політичній, військовій та економічній площині. Тоді як історичний детермінізм можна зауважити в політиці пам'яті та в ідеології «русского мира», яка має мовну, культурну та релігійну складову. За допомогою інформаційних та когнітивних операцій проти України російське політичне та військове керівництво намагається проводити політику підпорядкування та десуверенізації української держави, а українців перетворити на етнографічну масу.

Культура, історія та релігія відіграють важливу роль у міжнародних відносинах, особливо в контексті м'якої сили держав⁷. Росія була й залишається прибічником твердої сили, а російські концепції м'якої сили рано чи пізно завжди зводяться до силового нав'язування своєї політичної або ціннісної моделі. Польська дослідниця Агата Влодковська вважає, що в російській концепції м'якої сили провідне місце посідає культурно-ідеологічна складова. Враз з утворення в путінській адміністрації у 2005 році Департаменту у справах міжрегіональних і культурних відносин з закордоном почався процес протидії кольоровим революціям на пострадянському просторі за допомогою російської культури та духовності⁸. Поступово Росія почала нав'язувати Україні модель «суверенної демократії» та ідеологію руського/російського світу («русского мира») з метою зберегти вплив та відродити імперію. Основні зусилля були спрямовані на запобігання формуванню на пострадянському просторі стабільних та демократичних держав-націй.

Російська дослідниця Ольга Воронова вважає, що в умовах боротьби на міжнародній арені вагоме значення має ідентичність націй та держав, особливо на основі окремого історично-культурного коду.

⁶ Г. Почепцов *Когнитивные войны в соцмедиа, массовой культуре и массовых коммуникациях*. Харьков, 2019, с. 16-17.

⁷ М. Znojek *Kultura jako źródło soft power państwa*. „Studia i Prace WNEIZ US”, 2018, nr 53/2, s.101.

⁸ А. Włodkowska-Bagan *Soft-power w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej wobec państw „bliskiej zagranicy”*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon”, 2012, nr 3, s. 36-61.

Російська політика «м'якої сили» не може існувати без об'єднання потенціалу культурної та історичної (пам'яті) політики. В рамках такої політики Кремль повинен протидіяти наративу «Росії як імперії зла» та «Росії як агресивної держави»⁹. У цьому ракурсі пані професор представляє Росію в якості жертви, яка змушена захищатися. Однак, особливо на пострадянському просторі, Російська Федерація продовжує політику історичного та культурного імперіалізму.

Ідеологічний наратив у формуванні політики Росії щодо України можна звести до декількох концепційних підходів. Перший був пов'язаний з концепцією євразійської імперії, в котрій Україну, позбавлену Чорноморського узбережжя, було віднесено до російської зони впливу. На думку О. Дугіна, Росія не повинна допустити формування на пострадянському просторі держав-націй¹⁰. Другий підхід – це концепція «русского мира», культурно-цивілізаційної єдності східнослов'янських народів, в якій росіяни посідають домінуючі позиції. Важко сказати, що у практичній площині Путін віддавав перевагу якійсь одній концепції. Його погляди у справі «українського питання», особливо після так званого консервативного вибору, формувалися значною мірою під впливом генерала Антона Денікіна, філософа Івана Ільїна, письменника Івана Шмелєва¹¹ та перебували в матриці імперської парадигми царських та радянських часів. Після повномасштабного вторгнення Росії в Україну (2022) в російських засобах масової інформації з'явилися статті з думками цього російського філософа, зокрема в «Российской газете».

«Украина признается наиболее угрожаемой частью России в смысле отделения и завоевания. (...) Малороссия и Великороссия связаны воедино верой, племенем, исторической судьбой, географическим положением, хозяйством, культурой и политикой. Иностранцы, подготавливающие расчленение, должны помнить, что они объявляют

⁹ О. Воронцова *Культура и историческая память как ресурс «мягкой силы» России на международной арене*. URL: <https://histrf.ru/read/articles/kultura-i-istorichieskaia-pamiat-kak-riesurs-miaghkoi-sily-rossii-na-miezhdunarodnoi-arienie>

¹⁰ А. Дугин *Основы геополитики*. Москва, 2000.

¹¹ М. Міщенко *Улюблений філософ Путіна*. URL: <https://uain.press/articles/ulyublenij-filosof-putina-1409067>

этим всей России вековую борьбу. Не будет мира и хозяйственного расцвета на востоке при таком расчленении. Россия превратится в источник гражданских и международных войн на века. Расчленяющая держава станет ненавистнейшим из врагов национальной России.

В борьбе с нею будут пущены в ход все союзы и всякие средства. Россия переложит свой центр на Урал, соберет все свои огромные силы, разовьет свою технику, найдет себе могучих союзников и будет бороться до тех пор, пока не подорвет вконец и навсегда мощь расчленяющей державы»¹².

На ідеологічному рівні в Росії українців вважають сепаратистами «русского мира», а Україну – «расчленяющей державой». Зокрема кремлівський ідеолог Владислав Сурков у 2020 р. писав, що до України потрібно застосувати «*принуждение силой к братским отношениям как единственный метод, исторически доказавший эффективность на украинском направлении*»¹³.

У цьому контексті у значної частини сучасної російської політичної еліти сформувався світогляд остаточного вирішення українського питання в рамках великодержавницьких шовіністичних концепцій. Путінський політичний режим частково відповідає критеріям національної диктатури (за визначенням Ільїна). З точки зору американського історика Тімоті Снайдера, Росія – це фашистська держава, в котрій розвинений культ вождя, культ загиблих героїв та міф про велич імперського минулого¹⁴. Схоже визначення путінського політичного режиму як фашистського дав відомий американський політолог Олександр Мотиль (Alexander J. Motyl)¹⁵.

¹² В 1938 году философ, идеолог Белого движения Иван Ильин дал точный прогноз событий на Украине. URL: <https://rg.ru/2022/05/25/prorochestva-ilina.html>

¹³ Сурков: Украина для имперской и советской бюрократии всегда была делом хлопотным. URL: <https://tass.ru/politika/7838239>

¹⁴ «Росія – це фашистська держава. Якщо Україна не переможе, нас очікують десятиліття темряви», – Тімоті Снайдер. URL: <https://texty.org.ua/fragments/106742/rosiya-ce-fashystska-derzhava-yaksho-ukrayina-ne-peremozhe-nas-ochikuye-desyatylittya-temryavy-timoti-snajder/>

¹⁵ A. J. Motyl *Putin's Russia as a fascist political system*, «*Communist and Post-Communist Studies*» (2016) 49 (1): 25–36.

У рамках цього нарративу Україна представлена як невід’ємна частина російського геополітичного простору в образі «русского мира» або євразійської імперії. З огляду на те, що в Україні свого часу більш популярними були концепції союзу східно-слов’янських народів, Росія нав’язувала ідеологію руського, а де-факто російського світу. У сучасних геополітичних умовах це супроводжувалося нав’язуванням авторитарної форми правління та перетворенням нових незалежних держав на об’єкт російської геополітики. Російська модель «суверенної демократії» передбачала суверенітет авторитарної Росії у відносинах з демократичним Заходом, натомість для країн пострадянського простору суверенітет мав закінчуватися там, де починалися російські геополітичні інтереси. Підчас Помаранчевої революції та Революції Гідності Україна двічі відкидала російську політично-ідеологічну модель та обирала перспективну європейську модель демократичного розвитку.

Історичний нарратив є одним з важливих чинників, які формують національні інтереси та підходи у зовнішній та безпековій політиці держав¹⁶. У Росії більшість науковців та представників політичного класу залишаються в парадигмі імперських традицій в історіографії та політиці пам’яті, продовжуючи цивілізаційну парадигму домінуючої нації. Україна, особливо після російської агресії 2014 р., намагається позбутися впливу російської історіографії та формувати свою історіографію та політику пам’яті у європейському контексті. Аналізуючи невійськову площину агресії Росії проти України у 2014-2022 рр., бачимо, що історична пам’ять є одним з важливих елементів конфлікту. Росія намагається нав’язати Україні свою модель нації-імперії, де українців вважають частиною загальноруського народу та невід’ємною частиною імперії. Натомість в Україні останнім часом історична парадигма перемістилася у напрямку формування держави-нації¹⁷.

Історичний детермінізм в політиці Росії проявляється зокрема в запереченні існування української нації, яку за визначенням Гегеля, ро-

¹⁶ Ul. Krotz *History and Foreign Policy in France and Germany*. Palgrave Macmillan. London, 2015. p. 24-40.

¹⁷ Zob. O. Рафальський *Цивілізаційна ідентичність українства: історія і сучасність*. Київ, 2022.

сійські інтелектуали та політики продовжують вважати неісторичною, себто неспроможною до державотворення. У російсько-українському конфлікті національної пам'яті можна виокремити декілька головних тем протистояння.

Перша пов'язана з традицією Київської Русі, котру росіяни ототожнюють з давньоруською державою, вважаючи Росію єдиною правонаступницею цього політично-суспільного утворення. Російська історіографія повністю привласнила собі державницькі традиції Київської Русі, а останнім часом подібні процеси відбуваються по відношенню до київських князів (наприклад Володимира Великого). У незалежній Україні політичні лідери відносно пізно почали звертати увагу на формування в історичній пам'яті українців державницького наративу (Київська держава, Галицько-волинська держава, Князівство Литовське і Руське, Гетьманська держава, УНР і ЗУНР). Указ Володимира Зеленського (2021) про святкування Дня Української Державності спільно з Днем хрещення Київської Русі засвідчує, що Україна боротиметься на ґрунті історичної пам'яті за свої державницькі традиції.

Друга пов'язана з козацькими традиціями та відносинами гетьманської України та царської Росії. У цьому контексті Росія намагається зберегти віками нав'язуваний наратив визволення українців від польського (західного) поневолення та історичного возз'єднання «братніх народів». Лакмусовим папірцем у цьому дискурсі є постаті Івана Мазепи, Петра I та Катерини II, пам'ятник якій було відновлено в Одесі (2007). Постать Івана Мазепи знайшла відповідне місце в українській історії. Однак багато подій в національній історії ще потрібно переосмислити та повернути національній пам'яті українців. Зокрема традиції Великого князівства Литовського і Руського та Речі Посполитої Трьох Народів. Для прикладу, перед початком повномасштабного вторгнення Росії в Очаків – головній базі ВМС України, знаходився військово-історичний музей ім. Суворова, а не було створено відповідної установи для формування традицій українських військових моряків на основі козацької спадщини. По-перше, не Суворов, а князь Богдан Глинський з козаками вперше здобули Очаків у 1493 році. По-друге,

повертаючи вкрадену історію, Україна боротиметься з міфом Новоросії – нової землі, яку освоювала Російська імперія.

Третя пов'язана з періодом визвольних змагань у 1917-1921 рр., коли в російській історіографії формувався міф про українських буржуазних націоналістів, котрий в радянський період нав'язували історичній свідомості українців, представляючи у негативному ракурсі соціалістів Михайла Грушевського, Симона Петлюру, державника Вацлава Липинського та інших. Значна частина тодішньої російської політичної еліти, незалежно від політичних поглядів, не визнавала незалежності української нації та вважала так зване українське питання суто внутрішнім – російським. У цьому плані підходи Антона Денікіна наслідує Володимир Путін¹⁸ та патріарх РПЦ Кіріл, коли говорить про міжусобний конфлікт в Україні.

Четвертий – це Друга світова війна, яку в Росії продовжують називати Великою Вітчизняною Війною. Політика пам'яті Російської Федерації була сфокусована на цьому напрямку у внутрішній та зовнішній політиці. Внутрішня складова полягала у формуванні сучасної історичної пам'яті росіян на основі «культу перемоги» Москви над Заходом за рахунок мобілізації суспільства під проводом лідера (вождя). Пропаганда поширювала образ Росії як миролюбної держави, котра бореться зі світовим фашизмом та тероризмом. Акції типу «безсмертний полк» та «победобесие» мали консолідувати суспільство довкола президента як лідера переможної нації та підготувати населення до політики милітаристської держави. Зовнішня складова полягала зокрема у нав'язуванні своєї моделі історичної пам'яті сусіднім народам¹⁹. Україна, котра з 2005 р. почала формувати свою історичну політику, в тому числі в контексті Другої світової війни (УПА, Степан Бандера), відмінну від наративів Кремля, вважалася зрадником спільної східнослов'янської/руської пам'яті, вигаданої російською пропагандою. Російська Федерація використала це як привід для ведення гібридної війни (2014) та

¹⁸ Путін і Денікін – одна дорога з України. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1739408.html>

¹⁹ Потапенко Я. Концепт «великої перемоги» як антиукраїнська ідеологема кремлівської пропаганди: спроба комплексного міждисциплінарного аналізу // «Наукові записки з української історії». 2015. Т 36. с. 112-120.

повномасштабного вторгнення (2022) в Україну. Офіційна пропаганда РФ вигадала проблему українського фашизму/нацизму при владі, щоб виправдати військову агресію перед своїми громадянами²⁰.

П'ятий – це злочини комуністичного режиму, пов'язані з терором радянського минулого. У цьому колі найважливішим є питання Голодомору. Політика Російської Федерації спрямована на заморожування історичної пам'яті росіян та сусідніх народів, пов'язаної зі злочинами сталінського режиму²¹.

Культурно-цивілізаційний наратив пов'язаний з релігійним, культурним та мовним чинниками, котрі Кремль і РПЦ використовують у гібридній війні проти України. Цивілізаційна парадигма «русского мира», в основі якої знаходиться не лише великодержавний, але й релігійний та культурний шовінізм, покликана зберегти домінацію (панування) Росії в «близькому зарубіжжі» та вплив у «далекому зарубіжжі». Цивілізаційна парадигма, основа якої – боротьба західної та православної цивілізацій, дає Російській Федерації та РПЦ у межах концепції «Москви – Третього Риму» й імперської політики можливість претендувати на роль єдиного лідера та захисника православних цінностей і православного світу. Для втручання у внутрішні справи православних держав за допомогою РПЦ, особливо в Україні, яку Росія розглядає в якості невід'ємної частини духовного та культурного простору «русского мира», сформовано новий напрямок – російське геополітичне (політичне) православ'я²².

У контексті не лише статистики, але й геополітики потрібно взяти до уваги, що за даними Росстату за 2018 р., РПЦ (Московський патріархат) у Росії нараховувала 18 550 релігійних організацій, а беручи до уваги приходи за кордоном – 38 649 храмів. Зокрема, в Україні Московський патріархат нараховує понад 11 тис. приходів (УПЦ (МП)). Ста-

²⁰ Kasianov G. "Ukrainian Nazis" as an invented enemy. URL: https://russiapost.net/politics/ukrainian_nazis?fbclid=IwAR1SXsTntV9D1pqKSxgQ16eA-PS0AX77BDpYYD_CpY5KHfzYrsSLP2g49qs

²¹ W. Baluk, M. Doroshko *Historia – placzyczna wplywu w relacjach rosyjsko-ukrainiskich w latach 2014-2022*. „Rocznik Instytutu Europy Srodkowo-Wschodniej”, 2022. nr 4. URL: <https://ies.lublin.pl/rocznik/riesw/2022/4/7/>.

²² Політичне православ'я. URL: <https://risu.org.ua/ua/index/resources/directory/48781/>

тистика показує, що, втративши приходи УПЦ (МП), Російська православна церква позбудеться статусу найбільшої православної церкви у світі. Адже сумарно, враховуючи близько 7 тис. приходів Православної церкви України (ПЦУ), київська церква кількісно є найбільшою православною церквою у світі¹.

Значна частина кліру й мирян УПЦ (МП) не відчуває зв'язку з українською державою, а солідаризується радше з ідеологією «русского мира», яка заперечує існування України як держави-нації і розглядає її як Малоросію в межах «руської православної цивілізації», де ключове значення посідає Москва й Росія.

Релігієзнавець Дмитро Горевої зазначає, що під час російсько-українського збройного конфлікту саме УПЦ (МП): 1) закликала зраджувати Україну та переходити на бік Росії, 2) освячувала російську зброю, націлену проти України, 3) співпрацювала зі ЗС Росії, 4) освячувала пам'ятники окупантам, 5) благословляла ватажків терористичних організацій («ДНР», «ЛНР»), 6) займалася шпигунством на користь Росії, 7) проклінає українську владу та зриває мобілізацію, 8) відмовляється вшановувати загиблих героїв України, 9) заперечує існування українського народу, 10) не зауважує російської агресії проти України, а російсько-український збройний конфлікт представляє як громадянську війну в Україні (братовбивчу війну)².

Російська стратегічна доктрина передбачає захист російського та російськомовного населення сусідніх країн. На практиці це означає політичне і військове втручання у внутрішні справи інших країн та використання цих категорій населення в якості «п'ятої колони». За допомогою мобілізаційних та дискредитаційних наративів Росія не лише дестабілізує політичну ситуацію, але й продовжує впливати на формування культурного простору пострадянських держав³. З само-

¹ В. Балюк, М. Дорошко *Релігійний чинник у гібридній війні Росії проти України* // «Актуальні проблеми міжнародних відносин». 2020. № 1 (51). С. 6.

² Релігієзнавець пояснив, чому УПЦ (МП) не можна залучати до примирення. URL: <https://cerkvarium.org/publikatsii/monitorynh-zmi/religieznaveets-poyasniv-chomu-upts-mp-ne-mozhna-zaluchati-do-primirennya>

³ Ю. Макарець *Довколомовні гібридні наративи в російсько-українському протистоянні* // «Літературознавство. Мовознавство. Фольклористика». 2022/1(31). С. 21-25.

го початку відносин між двома незалежними державами Росія намагалася примусити Україну до надання російській мові статусу другої державної. Загалом відповідність українського законодавства та політичної практики міжнародним нормам захисту національних меншин не завадила Росії постійно оскаржувати Україну у зворотному. Захист російської меншини та російськомовного населення став надуманим приводом для агресії Росії у 2014 р⁴. та повномасштабного вторгнення у 2022 році. Вище згаданий привід для так званої військової операції з'являється у виступах Путіна, Глазева, Суркова та інших політиків. Зокрема в червні 2014 р. президент Росії заявив, що *"мы всегда будем защищать этнических русских на Украине и ту часть украинского народа, которая чувствует свою неразрывную не только этническую, но и культурную, языковую связь с Россией, чувствует себя частью широкого русского мира. Мы, конечно, будем не только внимательно следить, но и соответствующим образом реагировать. Надеемся, что вооруженные силы для этого не потребуются"*⁵. Вище сказане вкотре підтверджує, що Росія використовує питання мови та культури не лише як м'яку, але й тверду силу в політиці проти України. Події 2014 р., пов'язані з так званою російською весною («русская весна»), засвідчили, що це була добре спланована спеціальна операція Москви, в якій російську меншину в Україні використали для організації державного перевороту та захоплення влади в Криму, Донецькій, Луганській областях та інших регіонах країни⁶.

Для поширення свого впливу Росія використовує не лише популярну, але й високу культуру. Влада контролює популяризацію російської культури за кордоном, особливо на пострадянському просторі в контексті політики м'якої сили, яка використовує ряд стереотипів: 1) Росія – держава високої культури, науки та мистецтва, 2) Росії та

⁴ Вопросы идентичности русскоязычных граждан Украины в контексте вооруженного конфликта на востоке страны. URL: <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/08/Ukraine-Russophone-Identity-RU-2017.pdf>

⁵ Путин обещает «защищать русских» на Украине всегда. URL: https://www.bbc.com/russian/russia/2014/06/140624_putin_deauthorisation_ukraine_reax

⁶ Р. Малко *Чому замерзла «русская весна»*. URL: <https://tyzhden.ua/chomu-zamerzla-russkaia-vesna/>

російському народу притаманні риси високої культурної та релігійної толерантності⁷. На жаль, для російської церкви та культури вони були та значною мірою залишаються маркерами імперської політики Росії⁸. Війна Росії проти України у 2014-2022 роках засвідчила, що Кремль не здатен використовувати культуру як м'яку силу⁹. Ряд діячів російської культури (М. Міхалков, М. Піотровський, А. Нетребко і ін.) відкрито підтримує фашистський режим Путіна та війну проти України, а культуру розглядають як зброю. З огляду на це, Міністерство культури та інформаційної політики України закликала відмовитися від російської культури¹⁰. У світі по-різному поставилися до заклику українського міністра. З цього приводу відома режисер Агнешка Холанд писала, що вона підтримує бойкот російської культури, але висловлюється проти викидання зі світової спадщини творів російської культури, тому що це може призвести до зростання сліпого націоналізму¹¹. Цивілізований світ обрав правильне рішення – бойкотувати одіозних діячів російської культури, які підтримують злочинний путінський режим, а також не допомагати культурній дипломатії Росії під час російсько-української війни.

Ідейні та релігійні цінності, історія та культура відіграють вагоме значення в процесі формування та стійкості держави-нації, що безпосередньо впливає на її безпеку. Вище згадані компоненти використовуються також у якості м'якої сили у міжнародних відносинах. Агресивна та імперська політика Росії проти України у 2014-2022 роках засвідчила, що Москва використовує їх як невійськову компоненту в гібридній війні. Проведений аналіз показав, що протидії викликам та

⁷ А. Казанцев, В. Меркушев *Россия и постсоветское пространство: перспективы использования «мягкой силы»* // «Полис». 2008. № 2.

⁸ Чому російська культура заслугоує бути скенсєльованою. URL: <https://ukrainer.net/vidmina-ros-kultury/>

⁹ N. Gergało-Dąbek *Soft power rosyjskiej kultury w kontekście wojny Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie* // „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”. 2022. nr 4. URL: <https://ies.lublin.pl/rocznik/riesw/2022/4/7/>.

¹⁰ Відкрите повторне звернення Міністра культури та інформаційної політики України Олександра Ткаченка щодо заклику відмови від російської культури та її виконавців. URL: <https://mkip.gov.ua/news/7877.html>

¹¹ Agnieszka Holland: *jestem za bojkotem kultury rosyjskiej*. URL: <https://www.wirtualnemedia.pl/artukul/agnieszka-holland-bojkot-kultury-rosyjskiej>

загрозам з боку Росії повинні мати комплексний характер, як у військовій так і невійськовій площині.

Valentin BALYUK

NON-MILITARY COMPONENTS OF RUSSIA'S HYBRID WAR AGAINST UKRAINE IN 2014-2022

In 2014-2022, Russia is waging war against Ukraine using military and non-military means. Non-military means of warfare focus on ideological, historical, cultural and civilizational issues. History, identity and culture are important for security and in the process of shaping the nation-state. Tackling challenges and threats from Russia should be comprehensive, including military and non-military measures.

Key words: *hybrid war, Ukraine, Russian aggression.*

РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКА ВІЙНА КРИЗЬ ПРИЗМУ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ТА ГІБРИДНИХ ПРОЯВІВ

У статті автор перелічує порушення базових документів міжнародного права і двосторонніх російсько-українських угод, які здійснила Російська Федерація по відношенню до України.

Серед них не тільки Будапештський Меморандум, в якому вона, поряд із США та Великобританією, зобов'язалася гарантувати безпеку, територіальну цілісність та непорушність кордонів України, що відмовилася від ядерної зброї, але і цілу низку принципів міжнародного права, зокрема:

- Принцип неприпустимості застосування сили та погрози застосування сили;*
- Принцип невтручання у внутрішні справи іншої держави;*
- Принцип територіальної цілісності держав;*
- Принцип непорушності кордонів;*
- Принцип добросовісного виконання міжнародно-правових зобов'язань.*

Росія порушила низку двосторонніх українсько-російських угод (від 31 травня 1997 р., від 21 квітня 2010 р., від 16 липня 1999 р.).

У статті також проаналізовані особливості «асиметричної війни» або «гібридної війни» Російської Федерації, які виявилися досить ефективними, а іноді неочікуваною сумішшю військових та невійськових, звичайних і нетрадиційних компонентів, включаючи всі види інструментів. Жоден з окремих компонентів не є новим, це поєднання і координація різних дій, які є раптовими і створюють двозначність, роблячи адекватну реакцію вкрай складною.

Ключові слова: *Крим, Україна, міжнародне право, територіальна цілісність, непорушність кордонів, гібридна війна.*

Сучасна війна між Росією та Україною є однією з найбільш складних і водночас найбільш дискусійних подій останнього часу, яку важко визначити в класичних термінах історичної, політичної науки та теорії міжнародних відносин. Цей конфлікт відбувається на фоні прощання

України з радянським минулим, її боротьби за реальну незалежність та водночас у контексті геополітичного протистояння США та Росії.

Проблема російсько-українського протистояння є досить новою для дослідників, адже минуло не так багато часу після деяких драматичних подій, деякі з яких тривають і зараз, і тому ми ще не можемо посилатися на фундаментальні дослідження у цьому напрямку, проте є багато спроб актуального аналізу окремих аспектів цієї проблеми як українськими, так і зарубіжними дослідниками. Серед них: М. Герман, А. Гольц, А. Зубов, О. Марусяк, Х. Райзінгер, С. Федуняк. Автор цієї статті також робив спроби аналізу проблеми¹. Дослідження російсько-українського протистояння, у контексті положень міжнародного права, двосторонніх угод між Україною та Росією, аналіз дій російських військ через призму геополітичних інтересів, особливостей гібридних проявів російської агресії в Україну і є метою статті.

Перемога Майдану взимку 2014 р., зміна виконавчої влади в Києві викликали велике роздратування офіційного Кремля, який відчував, що втрачає вплив на Україну. Росія поспішила скористатися труднощами, які виникли в перші дні роботи нової влади в Києві, і розпочала нову геополітичну гру, анексувавши Крим і місто Севастополь, чого цивілізований світ не визнав і не визнає. За короткий час війна розгорілася на східних кордонах України.

Проникнення збройних сил Російської Федерації на територію України було здійснено без будь-якого оголошення війни та пред'явлення будь-яких претензій. З моменту вторгнення в Крим Російська Федерація допустила цілу низку грубих порушень міжнародних й двосторонніх безпекових норм.

¹ Гакман С. Російсько-український конфлікт щодо територіальної приналежності Криму: міжнародно-правові та геополітичні аспекти // Зовнішні справи. Ч. 1. 2014. № 9. С. 27-31; Ч. 2. 2014. № 10. С. 14-18; Гакман С. Современное российско-украинское противостояние: взгляд сквозь призму международного права // Moldoscopy (Probleme de analiză politică). 2015. Nr. 4 (LXXI). P. 121-137; Hakman Serhii, Fratele-i la poartă: Invazia Federației Ruse în Crimeea și prevederile dreptului internațional. În: Geopolitica". Revista de geografie politică, geopolitică și geostrategie. Anul XII. Nr. 54-55 (1/2014). P. 61-66; Hakman Serhii, Confruntarea ruso-ucraineană și particularitățile războiului asimetric // Geopolitica". Revista de geografie politică, geopolitică și geostrategie. Anul XIV. Nr. 64-65 (2/2016). P. 158-167.

Перш за все Росія порушила Будапештський меморандум і Тристоронню заяву від 14 січня 1994 р.², якими вона, разом із США та Великобританією ставала гарантом незалежності і цілісності України, що відмовилася від ядерної зброї.

Зазначимо, що після краху Радянського Союзу наприкінці 1991 р. Україна мала на своїй території третій за величиною в світі ядерний арсенал. Відмовляючись від ядерної зброї, українська сторона підняла перед Вашингтоном питання про гарантії безпеки. США запевнили офіційний Київ в тому, що щойно Україна перестане бути ядерною державою, вона отримає «негативну гарантію безпеки». Це означало, що Сполучені Штати не будуть застосовувати ядерну зброю проти будь-якої неядерної держави, що є учасником *Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ)*, за умови, що ця держава не нападе на Сполучені Штати або союзника США в союзі з державою, яка володіє ядерною зброєю. Пізніше Вашингтон вирішив додати інші гарантії, які Сполучені Штати вже надали всім країнам-підписантам Заключного Акта Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі, які де-факто не були новими зобов'язаннями. Ці гарантії включали в себе зобов'язання щодо дотримання незалежності, суверенітету та існуючих кордонів України, щодо відмови від використання погроз або застосування сили, а також щодо відмови від економічного примусу. Паралельно американці провели переговори з російською та британською сторонами, оскільки у Вашингтоні вважали, що було б важливо, щоб Росія також надала б Києву гарантії безпеки. Логіка ж включення у справу британців була пов'язана з тим фактом, що Великобританія, так само як США і Росія, була державою-депозитарієм для ДНЯЗ. Зазначимо при цьому, що американські дипломати намагалися зафіксувати гарантії у документі, який не мав би обов'язкову юридичну силу, стежачи за тим, щоб сформульовані зобов'язання носили виключно політичний характер. Тодішній міністр закордонних справ України Б. Тарасюк пропонував укласти до-

² Трехстороннее заявление Президентом России, США и Украины (Вместе с "Приложением к Трехстороннему заявлению...") (Принято в г. Москве 14.01.1994). URL: <http://www.lawmix.ru/abrolaw/12281>

говір за гарантіями безпеки, проте американські офіційні особи жорстко заперечували ідеї договору, а також постійно використовували термін «запевнення» замість терміна «гарантії»³.

Кремль завдав також суттєвого удару основам міжнародного права, порушивши вторгненням в Україну низку його принципів та конвенцій. Зокрема РФ порушила:

– принцип незастосування сили та погрози застосування сили. На сьогоднішній день – це загальновизнаний принцип міжнародного права, який закріплений в п. 4 ст. 2 Статуту ООН. Загальні положення цього принципу відповідно до положень Декларації про загальні принципи міжнародного права від 1970 р. передбачають наступне: «Кожна держава повинна утримуватись у міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності інших держав, так і будь-яким іншим чином, який несумісний з цілями ООН»⁴;

– принцип невтручання у внутрішні справи держави. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до п. 7, ст. 2 Статуту ООН встановлюють, що жодна держава або група держав не має права втручатись прямо або опосередковано у внутрішні справи, що входять до компетенції іншої держави. Жодна держава не може застосовувати будь-які акти військового, політичного або іншого примусу з метою підпорядкування собі будь-якої іншої держави. Забороняється організація або заохочення підривної, терористичної діяльності, яка направлена на насильницьку зміну устрою іншої держави⁵;

– принцип територіальної цілісності держав, закріплений в заключеному акті НБСЄ від 1975 року. Відповідно до положень акту, держа-

³ «Заверения» США по Будапештскому меморандуму и Трехстороннее заявление от 14 января 1994 г. URL: <http://www.liveinternet.ru/users/debut/post319835360/>

⁴ Carta Națiunilor Unite // Năstase A. Documente fundamentale ale dreptului internațional și al relațiilor internaționale / Ed. Frailich R. 2 vols. Vol. 1a. București: Asociația Română pentru Educație Democratică, 1997. P. 52.

⁵ Ibidem.

ви-учасниці повинні поважати територіальну цілісність кожної із держав – учасниць⁶;

– принцип непорушності державних кордонів, закріплений в заключному акті НБСЄ від 1975 року. Відповідно до положень акту, держави-учасниці розглядають кордони одне одного як непорушні. Вони повинні утримуватись від будь-яких посягань, що направлені на захоплення частини або всієї території кожної держави-учасниці⁷.

– принцип добросовісного виконання міжнародно-правових зобов'язань. Згідно із п. 2 ст. 2 Статуту ООН, усі члени ООН добросовісно виконують взяті на себе зобов'язання⁸. Також відповідно до Віденської Конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року, будь-який чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен ними добросовісно виконуватись⁹.

Кремль порушив також Конвенцію щодо визначення агресії. Зазначимо, що її основу склала ще Лондонська Конвенція щодо визначення агресії від 3 липня 1933 р.¹⁰ Згодом створена вже після Другої світової війни Організація Об'єднаних Націй резолюцією 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї від 14 грудня 1974 р. прийняла нове, більш повне визначення агресії (беручи до уваги той факт, що Російська Федерація стала правонаступницею СРСР, вона зобов'язана виконувати усі підписані Радянським Союзом міжнародні конвенції та угоди). Зокрема, відповідно до Конвенції, «Агресією є застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної недоторканності або полі-

⁶ Actul final de la Helsinki al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa // Năstase A. Documente fundamentale ale dreptului internațional și al relațiilor internaționale. Vol. Ia. P. 131.

⁷ Ibidem. P. 130-131.

⁸ Carta Națiunilor Unite. P. 52.

⁹ Международные отношения и внешняя политика СССР (Сборник документов) (1871-1957гг.). М.: Изд-во ВПШ при ЦК КПСС, 1957. С. 93-94; Венская Конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12754/

¹⁰ Див. більш детально: Гакман С. Радянсько-румунські взаємини і проблема формування системи колективної європейської безпеки // Питання історії нового та новітнього часу: збірник наукових статей кафедри історії нового та новітнього часу Чернівецького державного університету ім. Ю. Федьковича. Вип. 6. Чернівці: ЧДУ, 1999. С. 72-83.

тичної незалежності іншої держави, або яким-небудь іншим чином, несумісним із Статутом Організації Об'єднаних Націй (...)»¹¹. У статті 3 документу міститься перелік дій, які кваліфікуються як агресія, незалежно від оголошення війни. Росія спромоглася порушити по відношенню до України майже усі.

Також Російська Федерація, ще з самого початку війни, порушила низку українсько-російських двосторонніх угод. Серед порушених Кремлем двосторонніх угод спостерігаємо Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р. (стаття 3 і 6)¹².

Була грубо порушена Угода між Україною і Російською Федерацією «Про статус та умови перебування Чорноморського Флоту Російської Федерації на території України», підписаний 21 квітня 2010 р. у Харкові¹³, зокрема пункт 1 статті 6, пункт 2 статті 9, пункт 1 статті 12¹⁴, пункт 5 статті 15¹⁵.

Також серед порушених російським керівництвом документів є й Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом РФ «Про використання силами та засобами Чорноморського флоту Російської Федерації повітряного простору України та повітряного простору над акваторією Чорного моря, де відповідальність за безпеку польотів та організація обслуговування повітряного руху покладена на Україну» від 16 липня 1999 року (статті 2 та 3)¹⁶. У статтях автора за 2014 р.

¹¹ Конвенція «Определение агрессии» (Утверждено резолюцией 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 года). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml#a1

¹² Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006

¹³ Угода між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_359

¹⁴ Ноти протесту МЗС України №№ 610/22-123/1-615 та 414/22-120-354 від 28.03.2014 р. URL: https://www.google.com.ua/?gfe_rd=cr&ei=seQzU5O2NKuB4ATqiYDAAw#q

¹⁵ Там само.

¹⁶ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про використання силами та засобами Чорноморського флоту Російської Федерації повітряного простору України та повітряного простору над акваторією Чорного моря, де відповідно до міжнародних угод відповідальність за безпеку польотів та організацію

перелічені конкретні дії збройних формувань Російської Федерації, які порушували двосторонні українсько-російські угоди¹⁷.

Дії Росії щодо України, починаючи з 2014 року (більшою мірою до повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 р.), часто називають «асиметричною війною», або «гібридною війною». Чому саме гібридною, або асиметричною? Чим вони відрізняються від класичних війн? «Асиметричні війни», або «гібридні війни» є ефективною, а іноді неочікуваною сумішшю військових та невійськових, звичайних і нетрадиційних компонентів, включаючи всі види інструментів, таких як кібер- та інформаційні операції. Жоден з окремих компонентів не є новим, це поєднання і координація різних дій, які є раптовими і створюють двозначність, роблячи адекватну реакцію вкрай складною, особливо для багатонаціональних організацій, які працюють за принципом консенсусу¹⁸. Цей підхід Росії ґрунтується на досвіді, отриманому на різних полігонах, особливо під час і після війни з Грузією в 2008 р.

Щодо України Москва використовувала в основному спецназ і «м'яку силу», таку як пропаганда і технічна допомога. Додаткові компоненти, а саме енергетична безпека та економічний тиск, виходять на перший план в зимовий період.

Тим не менш серед багатьох аспектів гібридної війни є ті, які можна назвати ключовими, вони займають центральне місце в сучасних російських підходах. Так, серед різних аспектів гібридної війни є п'ять ключових аспектів, які взаємопов'язані і взаємно перетинаються.

Перший аспект пов'язаний із імітацією легітимності. Мова йде про дії, пов'язані із законністю всередині Росії: у березні 2014 р. Російська Дума дозволила своєму президенту використовувати російські збройні

обслуговування повітряного руху покладено на Україну. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_254.

¹⁷ Гакман С. Російсько-український конфлікт щодо територіальної приналежності Криму: міжнародно-правові та геополітичні аспекти // Зовнішні справи. Ч. 1. 2014. № 9. С. 29-31; Hakman Serhii, Fratele-i la poartă: Invazia Federației Ruse în Crimeea și prevederile dreptului internațional. În: Geopolitica". Revista de geografie politică, geopolitică și geostrategie. Anul XII. Nr. 54-55 (1/2014). P. 64-66;

¹⁸ Райзінгер Х., Гольц А. Російська гібридна війна. Ведення війни поза правилами традиційної колективної оборони // XV Міжнародний тиждень у Києві «НАТО після Уельського саміту» (Київ, 20-24 квітня 2015 р.). Київ, 2015. С. 97.

сили в Україні, проте, звертаючись вже в червні з проханням до Думи скасувати це рішення, Путін створив фасад законності, що не має відношення до постійного (де-факто) використання російських військових в Україні. Хоча офіційно Росія не була учасником конфлікту, ряд законів і правил були введені або спрощені, для того щоб полегшити включення Криму (або будь-якої території) до складу Російської Федерації та визнання нових російських громадян¹⁹. Так званий референдум у Криму не відповідав жодним міжнародним стандартам – він проводився дуже швидко, за присутності невідомих озброєних сил на вулицях і з відсутністю надійних міжнародних спостерігачів. Результати, як і було задумано, дозволили протистояти звинуваченням в тому, що Москва порушила міжнародне право, оскільки вона нібито виконувала «волю народу Криму»²⁰. Саме незаконне перебування російських військових на території Криму, як до, так і під час проведення «референдуму» від 16 березня 2014 р., є найслабшою ланкою у «теорії самовизначення», якою Кремль намагається виправдати свої дії²¹. На Сході України до більш ранніх способів роздачі російських паспортів в Абхазії, Південній Осетії і Придністров'ї, за повідомленням журналістів, додалось ще заохочення харчовими пайками. Це збільшувало кількість російських громадян, яких нібито треба було захищати.

Другий аспект пов'язаний із військовою демонстрацією сили і готовності. Починаючи з 26 лютого 2014 р., в розпал сутичок на Майдані, Росія почала введення військ і устаткування у великих масштабах у Західному російському військовому окрузі, недалеко від кордону з Україною, для так званого раптового огляду та неоголошених великомасштабних військових навчань. Розгортання російських військ чисельністю 30-40 тис. чоловік на кордоні з Україною не залишило жодних сумнівів про готовність Росії до вторгнення «у разі необхідності» в Україну. За тиждень Росія провела чергову перевірку оснащення в

¹⁹ Там само, с. 97-98.

²⁰ В планах России присоединения Крыма не значилось, заявил Путин. // Аргументы.ру. 2014. 10 апреля. URL: <http://argumentiru.com/politics/2014/04/331265>.

²¹ Марусяк О. Онтогносеологический дуализм международно-правовой оценки крымских событий 2014 года // Проблемы правознавства та правоохоронної діяльності. 2016. № 1 (56). с. 29.

Центральному військовому округу, за участю більш ніж 65 тис. військовослужбовців, 177 літаків, 56 вертольотів і 5500 бойових машин і бронетехніки. Військові частини в повній бойовій готовності були готові до розгортання протягом 72 годин.

Позапланові перевірки, що раніше проводились в радянський період, були знову відновлені в 2013 році і проводилися вісім разів впродовж року. Вони навряд чи були ефективними з точки зору будь-якого покращення військового потенціалу, але давали Кремлю можливість продемонструвати свої «м'язи» знову і підготувати військову інтервенцію де і коли це необхідно. Наявність збройних сил, постійно готових до розгортання, суперечить багатьом міжнародним зусиллям, спрямованим на посилення безпеки.

Щоб уникнути залучення іноземних спостерігачів, відповідно до вимог Віденської конвенції, і мати повну свободу дій, міністр оборони Росії заявляв, що російські війська були зайняті «інтенсивною бойовою підготовкою» згідно з графіком проведення весняних та літніх навчань. Нібито кожна військова частина «окремо» виконувала власні навчальні заходи, які можуть включати переміщення більш ніж на 500 кілометрів до полігонів. Офіційна Москва наполягала на тому, що це не було проведення спільних навчань і що кількість учасників у кожному з навчань залишається в межах, зазначених у Віденському документі і що таким чином Росія не була зобов'язана запрошувати спостерігачів. Ми вже не кажемо про те, що Кремль навіть не визнавав зосередження військових сил уздовж українського кордону²².

Третій аспект пов'язаний із бал-маскарадом Путіна, або «маленькими зеленими чоловічками». «Маленькі зелені чоловічки» (або «ввічливі люди», як полюбляє називати їх Путін) є представниками російських спецслужб у звичайному зеленому одязі, що виступали у якості «місцевих сил безпеки», без національних або інших розпізнавальних знаків. Наявність цих невідомих сил спеціального призначення у Криму було засобом психологічної війни. Чи будуть ці бойовики відповіда-

²² Райзінгер Х., Гольц А. Вказ. праця, с. 98.

ти на питання ввічливо, або стріляти відразу? На підставі проведення масштабних позапланових перевірок боєготовності маленькі зелені чоловічки створили передумови на місці: демонструючи силу, готовність до застосування насильства, з незрозумілим рівнем амбіцій і нульовою політичною відповідальністю²³. Керівництво Росії продовжує наполягати на тому, що позапланові перевірки були «нормальним» інструментом для підвищення бойової готовності і що «маленькі зелені чоловічки» не мали нічого спільного з Росією, оскільки вони представляли собою «місцеві сили самооборони». Пізніше воно було вимушене зізнатися, що приєднання півострова до Російської Федерації було здійснено за їх участі. Більш того, деякі учасники цих подій отримали відповідні нагороди. Якщо вірити публікації щодо медалі «За повернення Криму», на ній чітко вказані терміни проведення операції: 20.02.2014 – 18.03.2014 року²⁴. Більше того, в одному з інтерв'ю, яке увійшло до документального фільму «Крим. Шлях додому», В. Путін визнав, що вони, ці військовослужбовці, відносились до російських збройних сил. Це ставить під сумнів правдивість слів президента РФ В. Путіна про те, що Росія не готувалася до приєднання Криму і прийняла відповідне рішення лише після отримання даних про настрої місцевих жителів (після повалення «легітимного президента України В. Януковича» 22 лютого)²⁵. Згодом політичне керівництво РФ неодноразово було викрито за безсоромну брехню.

Четвертий аспект пов'язаний із користанням переваг місцевої напруженості і місцевими ополченцями. Росія об'єднувала підтримку частини місцевої російської меншини, яка висловлювала своє невдоволення місцевим політичним керівництвом із можливостями використання військової підтримки інструкторами та технікою. Для зовнішнього світу вони це називали «захистом росіян за кордоном». Тобто було використано деяке поєднання дій місцевих воєнізованих груп та регулярної російської армії. Перехід від партизанської війни до кла-

²³ Там само.

²⁴ Россия оскандалилась с медалью «За возвращение Крыма». URL: <http://uainfo.org/yandex/312032-rossiya-oskandalilas-s-medalyu-za-vozvraschenie-kryma.html>

²⁵ «В планах России присоединения Крыма не значилось...»

сичних військових операцій було насправді рідкістю в ході попередніх воєн за часів холодної війни зі зрозумілих причин. Обидві сторони вважали за краще уникнути прямого військового протистояння. Тим не менше, існують прецеденти в інших театрах військових дій.

На перших етапах вторгнення в Донецьку і Луганську області російські спецслужби діяли як інструктори та експерти в галузі використання складної військової техніки. Однак, коли українські військові почали тиснути сепаратистів, погрожуючи відрізати їх від кордону з Росією, Москва таємно відправила російські війська через кордон, щоб дати пряму військову підтримку сепаратистам. Російські війська воювали в якості батальйонів тактичних угруповань. Відбулося розгортання чотирьох повітряно-десантних дивізій, розташованих у цьому районі, а також 18-ї бригади (в цілому не більше ніж три-чотири тисячі солдат). Перевага російських військ була очевидною, проте наступ на Маріуполь в серпні 2014 р. був зупинений. Швидше за все, уряд Росії не захотів, щоб була розвіяна ілюзія неучасті у війні²⁶. Тим не менш, ескалація військової операцій на той момент досягла такого рівня, що вже не було сенсу заперечувати участь Росії. Кількість жертв зростала. Це змушувало Москву переглядати та адаптовувати свої версії.

П'ятий аспект пов'язаний із неприпустимою пропагандою або відвертою брехнею. Кремль повністю обізнаний про важливу роль ЗМІ, соціальних мереж та інтернет-порталів, а також PR-кампаній по всьому світу. Вони широко використовувалися, щоб підготувати підґрунтя для вторгнення в Крим та на Схід України. Підтвердженням цього є й той факт, що у травні 2014 р. президент Росії Володівір Путін нагородив медалями близько 300 журналістів, операторів і техніків, які були залучені до висвітлення подій у Криму. Усі вони працювали на державні ЗМІ. У групу також увійшов глава російської споживчої організації, відповідальної за відключення небажаних сайтів.

У кампанію дезінформації були включені кілька компонентів. Цільова та систематична дезінформація приймала різні форми, як, наприклад, маркування українського Майдану, як «фашистського», щоб

²⁶ Райзінгер Х., Гольц А. Вказ. праця, с. 98.

пробудити спогади про радянську боротьбу проти нацистської Німеччини. Міністр закордонних справ Росії Сергій Лавров, наприклад, говорив про «нацистів, які продовжують марширувати Києвом та іншими містами України». У тому ж ключі військова кампанія Києва була описана як війна проти українського народу. Росія заперечувала свою причетність у бойових діях на Сході України, навіть при зростанні кількості наявних доказів зворотного. Коли група російських десантників була заарештована недалеко від українського міста Маріуполь, у новинах Росії було повідомлено, що «вони патрулювали кордон і заблукали». Після боїв за Донецький аеропорт у травні 2014 р., з перших повідомлень про втрати росіян і поховання десантників, офіційна версія змінилася. За повідомленнями російських ЗМІ, військовослужбовці є «добровольцями», які «боролися за свободу» в Україні за власними переконаннями, «перебуваючи у відпустці». Російські владні структури навіть змусили сім'ї російських солдат, які вважалися зниклими безвісти або загинули в Україні, дотримуватись «версії відпустки». Акцентувалося на героїчному ідеалізмі, який кликав російських солдат до боротьби з «фашизмом». Навіть колишній проросійський лідер донецьких Олександр Захарченко заявив в одному з інтерв'ю, що 3000-4000 російських військовослужбовців боролися проти українських військ разом зі своїми підрозділами: «Серед нас служать солдати, які хочуть провести свою відпустку не на пляжі, а з нами, серед братів, які борються за свою свободу». Кремль також використовує проєкцію щодо себе як гуманітарного захисника²⁷.

Росія почала широкомасштабну кампанію щодо перегляду історії, роблячи це з тоталітарних, сталінських позицій. Навіть у кримському питанні використовується думка, ніби М. Хрущов подарував Кримський півострів Україні без будь-яких підстав. Зауважимо, що фактично, на той час М. Хрущов ще не мав таких повноважень і такого авторитету, щоб приймати такі рішення. Насправді, це проблема була аналізована всебічно партійними і державними органами Радянського Союзу, РРФСР та УРСР протягом кількох місяців і головна мотивація

²⁷ Там само.

зміни приналежності Криму полягала у тому, щоб врятувати півострів від загальної соціально-економічної депресії.

Ще до 2014 р. аналіз правових аспектів передачі Криму Україні в 1954 р. на предмет законності неодноразово ставав у центрі уваги російського та українського наукових дискурсів, і під час кримських подій лютого-березня 2014 р. багато-хто лише в черговий раз «відкрив» цю проблему для себе. Один з найбільш цікавих аналізів законності кримського трансферу в рамках формально-юридичного підходу є наукова розвідка молодого науковця Олександра Марусяка. На підставі його праць, підсумуємо схематично формально-юридичні аспекти трансферу Кримського півострова зі складу РРФСР до складу УРСР:

1) 5 лютого 1954 р. Рада Міністрів РРФСР прийняла Постанову, якою передбачала «вважати доцільним передати Кримську область зі складу РРФСР в склад УРСР» і «просити Президію Верховної Ради РРФСР розглянути питання про передачу Кримської області в склад УРСР та звернутися з відповідним поданням до Президії Верховної Ради СРСР»;

2) 5 лютого 1954 р. Президія ВР РРФСР прийняла Постанову, в якій проголосила: «Передати Кримську область зі складу РРФСР в склад Української РСР. Дану постанову внести на затвердження Президії Верховної Ради СРСР»;

3) 13 лютого 1954 р. Президія ВР УРСР прийняла Постанову з наступним формулюванням: «Відповідно до подання Президії Верховної Ради Російської РФСР Президія Верховної Ради Української РСР постановляє: [п]росити Президію Верховної Ради Союзу РСР передати Кримську область зі складу Російської РФСР до складу Української РСР»;

4) 19 лютого 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР прийняла Указ «Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР», в якому прописала: «Враховуючи спільність економіки, територіальну близькість і тісні господарські та культурні зв'язки між Кримською областю і Української РСР, Президія Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік постановляє: Затвердити спільне подання Президії Верховної Ради РРФСР і Президії Верховної Ради УРСР про

передачу Кримської області зі складу Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки до складу Української Радянської Соціалістичної Республіки»;

5) 26 квітня 1954 р. Верховна Рада СРСР прийняла Закон СРСР «Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР», яким затвердила Указ Президії Верховної Ради СРСР від 19 лютого 1954 р. та внесла відповідні зміни в ст.ст. 22 і 23 Конституції СРСР, якими встановлювалася територіальна організація РРФСР і УРСР;

6) 2 червня 1954 р. Верховна Рада РРФСР прийняла Закон РРФСР «Про внесення змін і доповнень в статтю 14 Конституції (Основного Закону) РРФСР», яким стаття Конституції РРФСР про територіальний устрій приводилася у відповідність до статті 22 Конституції СРСР;

7) 17 червня 1954 р. Верховною Радою УРСР був прийнятий Закон УРСР «Про внесення змін і доповнень в статтю 18 Конституції (Основного Закону) Української РСР», яким також була приведена у відповідність до статті 23 Конституції СРСР відповідна стаття Конституції УРСР²⁸.

Таким чином, юридично увесь процес трансферу Криму був проведений менш ніж за пів року: обидві союзні республіки надали свою згоду на зміну власної території (при чому двічі – до трансферу шляхом Постанов Президій ВР і після трансферу шляхом внесення змін до власних Конституцій), а СРСР цю згоду затвердив²⁹. Саме такою була історична реальність.

Серед головних аспектів російської гібридної війни проти України був зазначений і такий, який пов'язаний із користанням переваг місцевої напруженості. Зазначимо, що подібні спроби втручання зареєстровані і в Чернівецькій області, особливо використовуючи її розташування на кордоні з Румунією та Республікою Молдова. Ці дії мали на меті також вплинути негативно на три- та двосторонні відносини між сусідніми країнами.

²⁸ Марусяк О. Кримський трансфер 1954 р.: формально-юридичний аспект. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/620/>

²⁹ Там само.

Варто зазначити, що Росія (іноді спільно з її союзниками) організовує кампанії з дезінформації та провокації для дестабілізації ситуації в різних регіонах України, особливо в багатонаціональних та прикордонних регіонах. Наприклад, проросійська пропаганда впродовж 15-20 років використовує Румунію як страхіття для України. Росія розповсюджує ксенофобські стереотипи про румунів як про людей, які поширюють злочинність у Європейському Союзі. У цьому контексті організовуються провокації з метою створення проблем, які призведуть до певного «охолодження» українсько-румунських відносин.

У липні 2015 р. об'єктом інформаційної атаки стали румуни України. ЗМІ в Україні, Республіці Молдова та Румунії інформували про створення в Чернівцях Асамблеї Румунів Буковини³⁰, яка обіцяла боротися за особливий статус (автономію) румунів в Україні³¹. Фото цих зборів, згідно з його технічним аналізом, проведеним за програмою Jeffrey Exit Viewer, показало, що це було зроблено за кілька днів до заходу, зазначеного в цій інформації³², а пізніше було з'ясовано, що ця «новина» була вироблена спецслужбами Придністров'я³³. У червні 2016 р. інформацію повторили.

За інформацією медіацентру BucPress, зараз «режисери» нової інформаційної атаки пишуть, що пані Доріна Кіртоаке [неіснуюча особа, її ім'я є жіночою версією імені тогочасного Кишинівського мера. – н.а.], так звана координаторка Асамблеї, заявила, що «автономія допоможе румунам розвивати механізми захисту». Як і у 2015 р., не стільки повідомлення (яке взагалі не заборонено законом), наскільки контекст, мотивація, аргументація. У 2015 р. так звана Румунська Асамблея закли-

³⁰ Прагнення буковинських румунів до автономії. URL: <http://tva.ua/show/news?id=571869>

³¹ Там само.

³² Фотограф довів, що новини про Асамблею румунів Буковини – фальшивка. URL: <http://molbuk.ua/96061-fotograf-doviv-scho-novyny-pro-asambleyu-rumuniv-bukovyny-falshyvka.html>

³³ Свідок розповів, як вдавав "угнетеного бесчинствами киевской власти румына" з "Асоціації румунів Буковини" і як "господа гэбэшники" кинули його на гроші. URL: <http://buknews.com.ua/page/svidok-rozpoviv-iak-vdavav-pryhnicenoho-kyivskoyu-khuntoyu-rumuna-bukovyny-z-asotsiatsii-rumuniv-bukovyny-i-iak-pany-feesbeshnykynuly-ioho-na-hroshi.html>

кала до спеціального статусу, оскільки «вона відчуває себе невпевнено в контексті конфліктів контрабанди у Закарпатській області». У 2016 р. надумані збори висунули «правовий і політичний прецедент для всіх національних громад України» – статус кримських татар³⁴.

Як зазначав політолог і журналіст Марін Герман, новина була опублікована ТАСС і розповсюджена багатьма інформаційними агентствами в Україні, Румунії та Республіці Молдова. У коментарі російського агентства ТАСС зазначалось: «Деякі румунські аналітики вважають в контексті кризи в Україні, що Бухарест має ввести збройні сили в Одесу та в Чернівці». Таким чином, ТАСС завдає інформаційного удару Румунії, спрямованого на відносини між Україною та Румунією. Логіка цих атак проста: сприяння появі регіональних конфліктів, бажано етнічних, формування громадської думки країни про те, що меншина становить небезпеку, джерело «сепаратизму», зміна ставлення більшості до цільової групи і розкитування ситуації, яка може посіяти ворожбу і недовіру між етносами, у цьому випадку між українцями та румунами. У той же час соціальні мережі й засоби масової інформації в цих інформаційних атаках висуюють на перший план лідерів громадської думки, яким належать пряма і непряма віртуальна інформація і які є альтернативним джерелом³⁵.

24 січня 2022 року розпочалася масштабна війна Російської Федерації проти України – найбільше військове вторгнення з часів Другої світової війни. Це агресія. Багато хто вважає цю дату початком війни. І все ж агресія Російської Федерації проти України почалася 20 лютого 2014 року, коли всупереч міжнародно-правовим зобов'язанням були зафіксовані перші випадки порушення російськими збройними формуваннями правил перетину державного кордону в районі Керченської протоки з метою блокування українських військових частин на Кримському півострові. Під час повномасштабного вторгнення український

³⁴ Gherman M. Atacuri informaționale împotriva românilor din Ucraina – răni intratabile. URL: <http://www.timpromanesc.ro/atacuri-informationale-impotriva-romanilor-din-ucrainarani-intratabile>

³⁵ Ibidem.

народ продемонстрував рішучість у захисті національного суверенітету і територіальної цілісності України.

Весь світ захоплюється мужністю і героїзмом українського народу, особливо європейці, і вперше в історії ЄС 23 червня 2022 року за прискореною процедурою Європейська рада ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі.

Це історичне рішення відкриває перед Україною широкі можливості та водночас покладає на українську державну владу та на органи місцевого самоврядування додаткові зобов'язання щодо виконання вимог з адаптації законодавства України до права Європейського Союзу та здійснення докорінних політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ, спрямованих на розбудову розвинутої і сталої демократії та ринкової економіки.

Serhii HAKMAN

HE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL LAW AND HYBRID MANIFESTATIONS

In the article the author enumerates violation of base documents of international law and bilateral Russian-Ukrainian agreements, which were carried out by Russian Federation in relation to Ukraine.

Among them are not only the Budapest Memorandum, in which it, along with the United States and Great Britain, undertook to guarantee the security, territorial integrity and sovereignty in the existing borders of Ukraine, which has renounced nuclear weapons, but also a number of principles of international law, in particular:

- Principle of refraining from the threat or use of force;*
- Principle of non-intervention in internal affairs of other state;*
- Principle of territorial integrity of states;*
- Principle of inviolability of frontiers;*
- Principle of conscientious implementation of international legal obligations.*

Russia violated the number of the bilateral Ukrainian-Russian agreements (from May 31, 1997, from April 21, 2010, from July 16, 1999).

The article also analyzes the features of the "asymmetric war" or "hybrid war" of the Russian Federation, which turned out to be quite effective, and sometimes even an unexpected mixture of military and non-military, conventional and unconventional components, including all kinds of instruments. None of the separate components is new, it is the combination and coordination of different actions that are sudden and create ambiguity, which making an adequate response extremely difficult.

Keywords: *Crimea, Ukraine, international law, territorial integrity, inviolability of borders, hibrid war.*

Список джерел

1. «Заверения» США по Будапештскому меморандуму и Трехстороннее заявление от 14 января 1994 г. URL: <http://www.liveinternet.ru/users/debut/post319835360/>

2. В планах России присоединения Крыма не значилось, заявил Путин. // Аргументы.ру. 2014. 10 апреля. URL: <http://argumentiru.com/politics/2014/04/331265>.

3. Венская Конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12754/

4. Гакман С. Радянсько-румунські взаємини і проблема формування системи колективної європейської безпеки // Питання історії нового та новітнього часу: збірник наукових статей кафедри історії нового та новітнього часу Чернівецького державного університету ім. Ю. Федьковича. Вип. 6. Чернівці: ЧДУ, 1999. С. 72-83.

5. Гакман С. Російсько-український конфлікт щодо територіальної приналежності Криму: міжнародно-правові та геополітичні аспекти // Зовнішні справи. Ч. 1. 2014. № 9. С. 27-31; Ч. 2. 2014. № 10. С. 14-18.

6. Гакман С. Современное российско-украинское противостояние: взгляд сквозь призму международного права // Moldoscopic (Probleme de analiză politică). 2015. Nr. 4 (LXXI). P. 121-137.

7. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006

8. Конвенція «Определение агрессии» (Утверждено резолюцией 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 года). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml#a1

9. Марусяк О. Кримський трансфер 1954 р.: формально-юридичний аспект. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/620/>

10. Марусяк О. Онтогносеологический дуализм международно-правовой оценки крымских событий 2014 года // Проблемы правознавства та правоохоронної діяльності. 2016, № 1 (56). с. 29.

11. Международные отношения и внешняя политика СССР (Сборник документов) (1871-1957гг.). М.: Изд-во ВПШ при ЦК КПСС, 1957. С. 93-94.

12. Ноти протесту МЗС України №№ 610/22-123/1-615 та 414/22-120-354 від 28.03.2014 р.

13. Прагнення буковинських румунів до автономії. URL: <http://tva.ua/show/news?id=571869>

14. Райзінгер Х., Гольц А. Російська гібридна війна. Ведення війни поза правилами традиційної колективної оборони // XV Міжнародний тиждень у Києві «НАТО після Уельського саміту» (Київ, 20-24 квітня 2015 р.). Київ, 2015. С. 97.

15. Россия оскандалилась с медалью «За возвращение Крыма». URL: <http://uainfo.org/yandex/312032-rossiya-oskandalilas-s-medalyu-zavozraschenie-kryma.html>

16. Свідок розповів, як вдавав "угнетеного бесчинствами киевской власти румына" з "Асоціації румунів Буковини" і як "господа гэбэшники" кинули його на гроші. URL: <http://buknews.com.ua/page/svidok-rozpoviv-ia-k-vdavav-pryhnicenoho-kyivskoyu-khuntoyu-rumuna-bukovyny-z-asotsiatsii-rumuniv-bukovyny-i-ia-k-pany-feesheshnyky-kynuly-ioho-na-hroshi.html>

17. Трехстороннее заявление Президентов России, США и Украины (Вместе с "Приложением к Трехстороннему заявлению...") (Принято в г. Москве 14.01.1994). URL: <http://www.lawmix.ru/abrolaw/12281>

18. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про використання силами та засобами Чорноморського флоту Російської Федерації повітряного простору України та повітряного простору над акваторією Чорного моря, де відповідно до міжнародних угод відповідальність

за безпеку польотів та організацію обслуговування повітряного руху покладена на Україну. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_254.

19. Угода між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_359

20. Фотограф довів, що новини про Асамблею румунів Буковини – фальшивка. URL: <http://molbuk.ua/96061-fotograf-doviv-scho-novyny-pro-asambleyu-rumuniv-bukovyny-falshyvka.html>

21. Actul final de la Helsinki al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa // Năstase A. Documente fundamentale ale dreptului internațional și al relațiilor internaționale. Vol. 1a. P. 131.

22. Carta Națiunilor Unite // Năstase A. Documente fundamentale ale dreptului internațional și al relațiilor internaționale / Ed. Frailich R. 2 vols. Vol. 1a. București: Asociația Română pentru Educație Democratică, 1997.

23. Gherman Marin. Atacuri informaționale împotriva românilor din Ucraina – răni intratabile. URL: <http://www.timpromanesc.ro/atacuri-informationale-impotriva-romanilor-din-ucraina-rani-intratabile>

24. Hakman Serhii, Confruntarea ruso-ucraineană și particularitățile războiului asimetric // Geopolitica”. Revista de geografie politică, geopolitică și geostrategie. Anul XIV. Nr. 64-65 (2/2016). P. 158-167.

25. Hakman Serhii, Fratele-i la poartă: Invazia Federației Ruse în Crimeea și prevederile dreptului internațional. În: Geopolitica”. Revista de geografie politică, geopolitică și geostrategie. Anul XII. Nr. 54-55 (1/2014). P. 61-66.

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ І КОМПЕТЕНЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ НАЦІОНАЛЬНІЙ ТА ГЛОБАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

У статті розглянуто стан здійснення повноважень і функцій органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) в умовах воєнного стану в Україні. Наголошується, що, незважаючи на домінування у цих умовах державних органів, а на місцевому рівні – військових адміністрацій, місцеве самоврядування відіграє суттєву роль не лише у реалізації власних повноважень, а й у здійсненні функцій у сфері оборони. При цьому основне функціональне навантаження зосереджене в ОМС базового рівня, котрі в результаті реформи децентралізації стали основними акторами в системі муніципальної влади.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, орган місцевого самоврядування, територіальна громада, військова адміністрація, воєнний стан, реформа децентралізації.*

Дослідження стану і функціонування територіальних громад (далі – ТГ) після завершення реформування територіальної основи базового рівня є актуальною науковою темою. Особливої актуальності вона набуває у зв'язку з їх діяльністю в абсолютно нових, раніше не бачених умовах воєнного стану в Україні. Саме в цих екстремальних умовах відбувається апробація результатів реформи децентралізації, які дадуть можливість внести відповідні корективи до усталених проєктів конституційної модернізації системи публічної влади на субрегіональному та регіональних рівнях. Відповідно до зазначеного, метою цієї статті є висвітлення стану реалізації ОМС базового рівня повноважень і функцій в умовах воєнного стану, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки жителів ТГ та інтересів держави.

Віроломне вторгнення рашистів на територію України 24 лютого 2022 р. стало значним випробуванням для місцевого самоврядування. Адже після завершення реформування нового базового рівня адміністративно-територіального устрою минуло трохи більше року, тому

новостворені ТГ лише розпочали своє функціонування в принципово нових суспільно-економічних умовах. Однак внаслідок неспроможності внесення змін до Конституції України незавершеною залишилася трансформація публічної адміністрації на субрегіональному та регіональному рівнях. Незавершеність реформи децентралізації влади створює ризики для належного надання публічних послуг, ускладнює процеси формування управлінської спроможності ТГ та виконання покладених на них повноважень. За висновками експертів Національного інституту стратегічних досліджень, це відбувається, зокрема, через існування певних проблем у сфері розподілу функцій і повноважень, зон територіальної відповідальності та ресурсів на територіальному рівні¹. Російсько-українська війна стала викликом для завершення процесів децентралізації, ускладнила комунікації, необхідні для прийняття складних рішень у цій сфері.

Однак аналіз ситуації показує, що навіть у цих складних умовах система місцевого самоврядування показує доволі ефективні результати. На територіях, наближених до бойового зіткнення, саме ТГ стали важливим елементом у системі забезпечення безпеки і опору ворогу. Створення загонів територіальної оборони відповідно до Зведеного плану територіальної оборони України², волонтерських центрів, діяльність закладів охорони здоров'я та комунальних підприємств, активна участь у будівництві фортифікаційних споруд, участь у виконанні державних функцій у сфері оборони – усе це забезпечують ОМС. Окремі міста показали безпрецедентні приклади героїчного опору ворогу, за що удостоїлися почесної відзнаки «Місто-герой України». Відтепер їхні назви відомі у всьому світі. 6 березня 2022 р. з метою відзначення подвигу, масового героїзму та стійкості громадян, виявлених у захисті своїх міст під час відсічі збройної агресії російської федерації, це

¹ Ковалівська С. В., Барінова Д. С., Нестеренко В. В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України : аналіт. зап. Київ: НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publichni-poslugy-1.pdf> (дата звернення: 30.07.2022).

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 лют. 2022 р. «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України» від 24.02.2022 р. № 70/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 12 берез. С. 2.

почесне звання отримали Волноваха, Гостомель, Маріуполь, Харків, Херсон, Чернігів³, а 24 березня – Буча, Ірпінь, Миколаїв, Охтирка. Міські голови цих міст показали себе справжніми лідерами громад, які змогли організувати життєдіяльність населених пунктів у надзвичайно складних умовах війни та надати суттєву допомогу в обороні держави.

У зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони та відповідно до українського законодавства, Президент України затвердив Указ «Про введення воєнного стану в Україні» з 5.30 год. 24 лютого 2022 р. строком на 30 діб. Згідно п. 2 разом з державними органами ОМС доручалося запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. Київській міській, обласним державним адміністраціям, ОМС доручалося утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану⁴.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Президент України може утворювати тимчасові державні органи – військові адміністрації. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного неви-

³ Про встановлення почесної відзнаки «Місто-герой України»: затв. Указом Президента України від 06.03.2022 р. № 111/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 11 берез. № 54. С. 3.

⁴ Про введення воєнного стану в Україні: затв. Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 // *Голос України*. 2022. 24 лют. С. 3.

конання, або припинення їх повноважень згідно із законом. Військові адміністрації також утворювалися у звільнених від ворога населених пунктах, наприклад у містах, селищах, селах Харківської⁵ та Запорізької областей⁶.

Відповідно до статті 8 цього закону, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, ОМС запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, відповідні заходи правового режиму воєнного стану⁷.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» було утворено 24 обласні та Київську міську⁸, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Разом з тим, це не означало припинення діяльності визначених Конституцією та законами України органів державної влади та ОМС. ОМС та їх виконавчі органи на тих територіях, де вони діяли (тобто де не було утворено військових адміністрацій), продовжують мати і реалізовувати встановлені Конституцією та законодавством України повноваження і зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території. Згідно зі статтею 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану» в умовах воєнного стану, Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України, інші органи держав-

⁵ Про утворення військових адміністрацій у Харківській області: затв. Указом Президента України від 01.10.2022 р. № 680/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 6 жовт. С. 18.

⁶ Про утворення військових адміністрацій у Запорізькій області: затв. Указом Президента України від 01.10.2022 р. № 681/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 6 жовт. С. 18.

⁷ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення: 16.08.2022).

⁸ Про утворення військових адміністрацій: затв. Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 11 берез. С. 1.

ної влади, військово командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, ОМС здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

12 травня 2022 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»⁹. За словами співавтора цього законопроекту, народного депутата України В. Безгіна, «ухвалений закон дасть можливість місцевим громадам оперативного приймати важливі рішення, вчасно і гнучко реагувати на зміни ситуації в умовах війни»¹⁰.

Метою цього закону є:

- врегулювання особливості здійснення повноважень ОМС в умовах воєнного стану;
- спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в ОМС, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки в умовах воєнного стану.

Закон розширив компетенцію сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану. Зокрема, сільський, селищний, міський голова може бути призначений начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів). Закон також надав їм одноособові повноваження з прийняття рішень щодо:

- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;
- демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей;
- передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби

⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

¹⁰ Лавренюк С. Особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування і не тільки... // *Голос України*. 2022. 13 трав. С. 2.

Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;

– створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ;

– боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

– поводження з небезпечними відходами.

Законом на час дії воєнного стану також спрощуються процедури прийняття актів ОМС та сільських, селищних, міських голів:

– при прийнятті на службу не потрібно проводити конкурси, подавати декларацію, проводити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження рівня володіння державною мовою (за наявності такого обов'язку) – проведення цих процедур та подання документів переноситься на мирний час;

– на акти ОМС, їх посадових осіб не поширюються вимоги щодо оприлюднення проєктів актів за Законом України «Про доступ до публічної інформації», а також закони України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»¹¹.

Важливим фактором виконання покладених на ОМС функцій є фінансово-економічні можливості ТГ. Зокрема, в умовах воєнного стану надзвичайно важливим є забезпечення оперативного, належного та безперервного виконання місцевих бюджетів. З метою забезпечення ефективного функціонування бюджетної сфери та першочергових потреб жителів ТГ у період дії воєнного стану Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, РНБО та інші центральні органи виконавчої влади прийняли і приймають низку швидких, ефективних, оперативних рішень. До таких відноситься постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування

¹¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», прийнята 11 березня 2022 року¹².

Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що вітчизняна система ОМС в умовах глобальних викликів, що несуть загрозу національній безпеці, відіграє важливу роль у здійсненні публічної влади та наданні публічних послуг. Основні функції здійснюються ОМС базового рівня, що відповідає функціональній сегментації у системі муніципальної влади. На щастя, вчасне завершення територіальної реформи з децентралізацією владних повноважень у 2020 р. дало можливість ТГ повною мірою виконувати покладені на них повноваження та функції. Це означає правильність запровадженого ідеологами реформи децентралізації підходу щодо концентрації основних повноважень і функціоналу на базовому рівні муніципальної влади. При цьому субрегіональний рівень місцевого самоврядування – районні ради, підтвердив свою зайвність у цій владній системі. Щодо обласних рад як ланки регіонального самоврядування, то потребує негайного врегулювання питання реформування їхнього компетенційного наповнення та здійснення реального поділу повноважень з органами виконавчої влади регіонального рівня.

¹² Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Каб. Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voynenogo-stanu-252> (дата звернення: 10.09.2022)

Valentyn MALYNOVSKYI

IMPLEMENTATION OF THE POWERS AND COMPETENCES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF NATIONAL AND GLOBAL SECURITY CHALLENGES

The article deals with the state of exercise of powers and functions of local self-government bodies in wartime conditions. It is emphasized that, despite the dominance in these conditions of state bodies, and at the local level – of military administrations, local self-government plays a significant role not only in the implementation of ownership powers, but also in active functions in the field of defense. At the same time, the main functional load is concentrated in the local government of the basic level, which, as a result of the decentralization reform, became the main actors in the municipal government system.

Key words: local self-government, local self-government body, territorial community, military administration, martial law, decentralization reform.

Список джерел

1. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: постанова Каб. Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhativ-u-period-voyennogo-stanu-252> (дата звернення: 10.09.2022).
2. Ковалівська С. В., Барінова Д. С., Нестеренко В. В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publiczni-poslugy-1.pdf> (дата звернення: 30.07.2022).
3. Лавренюк С. Особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування і не тільки... // *Голос України*. 2022. 13 трав. С. 2.
4. Про введення воєнного стану в Україні: затв. Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 // *Голос України*. 2022. 24 лют. С. 3.

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 16.08.2022).

6. Про встановлення почесної відзнаки «Місто-герой України»: затв. Указом Президента України від 06.03.2022 р. № 111/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 11 берез. № 54. С. 3.

7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення: 16.08.2022).

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 лютого 2022 року «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України» від 24.02.2022 р. № 70/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 12 берез. С. 2.

9. Про утворення військових адміністрацій: затв. Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 11 берез. С. 1.

10. Про утворення військових адміністрацій у Запорізькій області: затв. Указом Президента України від 01.10.2022 р. № 681/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 6 жовт. С. 18.

11. Про утворення військових адміністрацій у Харківській області: затв. Указом Президента України від 01.10.2022 р. № 680/2022 // *Урядовий кур'єр*. 2022. 6 жовт. С. 18.

References

1. Деякі питання формування та виконання містевых byudzhetiv u period voiennoho stanu: postanova Kab. Ministriv Ukrainy vid 11.03.2022 p. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252> (data zvernennia: 10.09.2022).

2. Kovalivska S. V., Barynova D. S., Nesterenko V. V. Shchodo ryzykiv dlia nalezhnoho nadannia publichnykh posluh u zviazku zi zminamy administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy : analit. zap. Kyiv : NISD, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publiczni-posluga-1.pdf> (data zvernennia: 30.07.2022).

3. Lavreniuk S. Osoblyvosti zdiisnennia povnovazhen orhanamy mistsevoho samovryaduvannia i ne tilky... *Holos Ukrainy*. 2022. 13 trav. S. 2.

4. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 64/2022. *Holos Ukrainy*. 2022. 24 lyut. S. 3.

5. Pro vnesennia zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shhodo funkcionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2022 r. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (data zvernennia: 16.08.2022).

6. Pro vstanovlennia pochesnoi vidznaky «Misto-heroi Ukrainy»: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 06.03.2022 r. № 111/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 11 berez. № 54. S. 3.

7. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (data zvernennia: 16.08.2022).

8. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 24 liutoho 2022 roku «Pro vvedennia v diyu planu oborony Ukrainy ta Zvedenoho planu terytorialnoi oborony Ukrainy» vid 24.02.2022 r. № 70/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 12 berez. S. 2.

9. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 68/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 11 berez. S. 1.

10. Pro utvorennia viiskovykh administratsii u Zaporizkii oblasti: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 01.10.2022 r. № 681/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 6 zhovt. S. 18.

11. Pro utvorennia viiskovykh administratsii u Kharkivskiiu oblasti: zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 01.10.2022 r. № 680/2022. *Uriadovyi kurier*. 2022. 6 zhovt. S. 18.

**Павло КРАЙНІЙ,
Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ: ВІДПОВІДЬ НА ВИКЛИКИ ВОЄННОГО ЧАСУ

Стаття присвячена особливостям організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах російсько-української війни. Автори звертають увагу на той факт, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була розпочата і здійснена в умовах російської агресії. Від 2014 року і до сьогодні було прийнято ряд законів та нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ОМС в Україні як в умовах мирного часу, так і в умовах правового режиму воєнного стану. Окрема увага звернена на аналіз Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року, особливості організації роботи сільського, селищного, міського голів в умовах воєнного стану, роботу з кадрами та інші аспекти діяльності ОМС сьогодні.

Також проаналізовано особливості діяльності ОМС на окупованих територіях згідно з чинним українським законодавством, наголошено на важливості удосконалення окремих правових категорій та понять (наприклад, «забезпечення національних інтересів» під час взаємодії ОМС та їх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території.

Ключові слова: російсько-українська війна, правовий режим воєнного стану, органи місцевого самоврядування (ОМС), закон.

Російсько-українські відносини після 1991 року можна охарактеризувати як політичні гойдалки, розхитувані Російською Федерацією з метою встановлення тотального контролю над Україною. Питання державного суверенітету та територіальної цілісності нашої держави постійно ставилися під сумнів політичною елітою Росії, що знаходило своє вираження у різних сферах міждержавної взаємодії, у т.ч., полі-

тичній, правовій, економічній тощо. Так, наприклад, Угода між Україною і Російською Федерацією про подальший розвиток міждержавних відносин, в якій йшлося про початок роботи над «новим повномасштабним договором, який би відбивав нову якість відносин» між двома державами, було підписано 23 червня 1992 року¹. Однак Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією було підписано лише 31 травня 1997 року², після попереднього підписання Угоди між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, від 28 травня того ж року³. Навіть побіжний погляд на дати дає підстави для роздумів щодо бачення державою-сусідом України характеру подальшої міждержавної взаємодії між Києвом та Москвою.

Уважний аналіз російсько-української взаємодії засвідчує цілеспрямоване прагнення Російської Федерації утримати Україну у сфері власного впливу з метою збереження домінантного становища на міжнародній арені. Системні, хоч і певною мірою хаотичні, спроби з боку українського політикуму та громадянського суспільства встановити рівні, партнерські відносини з Москвою не дали очікуваного результату. Більше того, процеси демократизації суспільно-політичного життя в Україні викликали негативну реакцію з боку Москви, що призводило до посилення тиску на Україну (наприклад, газові війни, які російська політична еліта почала активно використовувати як інструмент впливу спершу на Україну (у 2005 році), а згодом і на інші держави світу (2022 рік)). Більше того, Москва активно втручалася

¹ Угода між Україною і Російською Федерацією про подальший розвиток міждержавних відносин. Документ 643_018, чинний. Підписання від 23.06.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_018#Text (дата звернення: 30.10.2022).

² Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. Документ 643_006, втратив чинність, поточна редакція Припинення дії від 01.04.2019, підстава - 2643-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_006#Text (дата звернення: 30.10.2022).

³ Угода між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (укр/рос). Документ 643_076, чинний. Редакція від 20.10.2010, підстава - 643_369. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_076#Text (дата звернення: 30.10.2022).

у виборчі процеси в Україні, усіма силами намагаючись привести до влади у нашій державі проросійських політиків, які були б маріонетками в її руках. Помаранчева революція та Революція Гідності стали відповіддю українського громадянського суспільства на цинічне втручання Росії у внутрішні справи України. І хоча система організації влади в Україні потребувала активного реформування від самого моменту проголошення незалежності нашої держави, реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади була розпочата лише у 2014 році в умовах розгортання російської збройної агресії щодо України.

1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій наголошувалося на важливості проведення структурних реформ у нашій державі⁴. Відповідно, у 2014 році розпочався процес передачі повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування та створення територіальної громади як базового суб'єкта місцевого самоврядування. Водночас варто підкреслити, що дана реформа розпочалася та була здійснена в умовах гібридної війни з Росією (тимчасової окупації окремих регіонів Донецької та Луганської областей та анексії АР Крим поруч з активною інформаційною війною проти України на всіх рівнях).

Будучи однією із форм вираження місцевої публічної влади, місцеве самоврядування в Україні зазнало кардинальних змін в контексті правового регулювання його діяльності в умовах російсько-української війни. Жоден інший збройний конфлікт, який відбувався на території європейського континенту після завершення Другої світової війни (до прикладу, югославські війни, 1991-2001 роки) не ставив перед цивілізованим світом такого рівня викликів. Перед керівництвом держави постало завдання: забезпечити максимально ефективну діяльність органів публічної влади в умовах воєнного стану, що можливо було

⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Документ 333-2014-р, чинний, поточна редакція. Прийняття від 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.10.2022).

зробити шляхом внесення змін до нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність таких органів.

Органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) входять до системи органів публічної влади і їх діяльність гарантується на рівні Основного Закону (розділ XI)⁵ та низкою інших нормативно-правових актів (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶, «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁷, «Про військово-цивільні адміністрації»⁸ тощо). Розпочаті у 2014 році військові дії Росії проти України, які переросли у повномасштабну війну, зумовили необхідність перегляду функціонування системи ОМС, їх взаємодії з іншими органами влади.

Від 2014 року Україна перебувала у фактичному стані війни, однак перша спроба запровадити воєнний стан відбулася лише у 2018 році. 26 листопада 2018 року Президентом України П. Порошенком було підписано указ, яким було введено в дію Рішення РНБО України «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні»⁹, що у свою чергу був схвалений Верховною Радою Україною терміном на 30 днів¹⁰. Тоді воєнний стан було запроваджено у Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській,

⁵ Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 3 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

⁷ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III : станом на 1 серп. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 3 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

⁹ Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року. Документ n0012525-18, чинний. Редакція від 26.11.2018, підстава - n0013525-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012525-18#n2>

¹⁰ Порошенко пояснив, чому воєнний стан ввели лише зараз. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-46365551> (дата звернення: 30.10.2022).

а також Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії¹¹. Таке рішення П. Порошенка викликало публічні дискусії та обговорення, у т.ч., пов'язані із запитанням, чому воєнний стан в державі було запроваджено лише на п'ятий рік війни тощо.

Воєнний стан на території усієї держави було запроваджено Президентом України В. Зеленським лише 24 лютого 2022 року, після розгортання широкомасштабного наступу російських військ в Україну¹². Відтоді Україна живе в умовах воєнного стану, а перед органами влади та органами місцевого самоврядування постало ряд питань щодо організації діяльності в умовах війни. Одним із головних викликів, який постав перед вітчизняним законодавцем, і відповідь на який, по суті, до сьогоднішнього дня не знайдено, – це питання організації діяльності ОМС на непідконтрольній Україні території, на тимчасово окупованих територіях тощо. Зрештою, необхідно зрозуміти, який правовий механізм реально застосувати щодо ОМС, які знаходяться в зоні активних бойових дій, на деокупованих територіях, особливо у світлі подій осені 2022 року, коли Збройні Сили України здійснюють контрнаступ на південному та східному напрямках і витісняють ворога з території нашої держави. Які зміни необхідно внести до законодавства про ОМС, що стосується діяльності на територіях, які були звільнені (наприклад, Київська, Чернігівська, Сумська та інші області)?

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює порядок утворення та діяльності військових адміністрацій. Відповідно до ст. 4 військові адміністрації можуть утворюватись на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів

¹¹ Там само.

¹² Указ Президента України Про введення воєнного стану в Україні. Закон 2102-IX від 24.02.2022. Документ 64/2022, чинний. Редакція від 17.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації¹³. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» визначив обов'язок ОМС здійснювати заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави¹⁴. Однак, як показав час, загальні формулювання виконання відповідних повноважень ОМС вимагають конкретизації та відповідних змін до нормативно-правових актів.

Виходячи з необхідності врегулювання організаційно-правових аспектів діяльності ОМС в умовах дії воєнного стану Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року №2259-IX¹⁵. Запроваджені зміни стосувались кількох напрямків діяльності ОМС. Найперше, зроблено акцент на посиленні повноважень голів місцевих рад територій, де не ведуться бойові дії. Це дало змогу усунути недоліки правового регулювання процедур прийняття рішень ОМС та надання адміністративних послуг на території тієї чи іншої громади. Таким чином, в умовах воєнного стану сільський, селищний, міський голова може самостійно приймати рішення щодо, зокрема, передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та / або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Однак такі рішення він може приймати виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Щодо питань організації праці, то сільському, селищному, міському голові надається право затверджувати тимчасову структуру ОМС. У цьому випадку стосовно працівників, посади яких не входять до та-

¹³ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII : станом на 10 вересня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

¹⁴ Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 : станом на 17 серпня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

¹⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12.05.2022 №2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 20.09.2022).

кої структури, оголошується простій чи переведення на іншу посаду за їх згодою. Їм дозволяється займатись іншими видами діяльності, у тому числі підприємницькою, протягом періоду дії тимчасової структури ОМС, яка не може функціонувати більше 30 днів після припинення або скасування воєнного стану. Останнє дозволило оперативного вирішувати питання організації діяльності ОМС в умовах воєнного стану та не вимагає дотримання звичної структури. Цілком логічно, що в умовах війни структура ОМС дещо відрізнятиметься від звичної структури того чи іншого ОМС в умовах мирного часу.

Зміни відбулись і щодо порядку призначення на посади в ОМС та керівників комунальних підприємств, установ та організацій. Так, в умовах воєнного стану сільський, селищний, міський голова, керівник виконавчого ОМС має право призначати осіб на посади в ОМС, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного ОМС на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Це відрізняється від порядку призначення таких осіб відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та дає можливість значно спростити порядок добору на посади в ОМС без проведення конкурсу. Також це робить можливим швидко вирішувати проблеми через прийняття на роботу кваліфікованих працівників. У часі діяльність особи, яка призначена в умовах воєнного стану, є невизначеною, оскільки війна іще триває. Вона може працювати на відповідній посаді в ОМС без проходження необхідних процедур.

Особи, призначені у період дії воєнного стану на посади в ОМС без конкурсу, мають подати протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану наступні документи: декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», копію Державного сертифіката про рівень володіння державною мовою (витяг з реєстру Державних сертифікатів про рівень володін-

ня державною мовою), що підтверджує рівень володіння державною мовою, визначений Національною комісією зі стандартів державної мови¹⁶.

Після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше 6 місяців з дня його припинення чи скасування, на посади в ОМС оголошується конкурс, передбачений відповідним законом. Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено у період дії воєнного стану, становить не більше 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану. Але законодавцем не встановлено норми щодо врахування досвіду такої особи, якщо вона працювала на посаді, на якій оголошуватиметься конкурс, у період дії воєнного стану. На нашу думку, досвід роботи на відповідній посаді в ОМС в період воєнного стану повинен враховуватись під час участі такої особи у конкурсі.

Окремо варто зупинитись на питанні забезпечення діяльності ОМС на тимчасово окупованих територіях в період російсько-української війни. Не є секретом той факт, що події 2014 року, які відбувались на території східних областей України, незаконна анексія Криму зумовили прийняття швидких рішень, які стосуються гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності на тимчасово окупованих територіях. Саме тому особливості забезпечення прав і свобод людини і громадянина на таких територіях визначено Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»¹⁷. Його метою є визначення статусу території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії Російської Федерації, встановлення особливого правового режиму на цій території, визначення особливостей діяльності серед іншого й ОМС.

Оскільки даним нормативно-правовим актом врегульовано різні аспекти забезпечення діяльності органів влади, реалізація прав і свобод

¹⁶ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII : станом на 10 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

¹⁷ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII : станом на 7 трав. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 21.09.2022).

людини на таких територіях, вважаємо за необхідне звернути увагу на загальні засади правового регулювання здійснення ОМС своєї діяльності на таких територіях.

Найперше передбачено чітку заборону діяльності незаконних органів та їх посадових осіб. Відповідно до ст. 9 Закону, державні органи та ОМС, утворені відповідно до Конституції та законів України, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами є недійсним і не створює правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на тимчасово окупованій території, які додаються до заяви про державну реєстрацію відповідного акта цивільного стану¹⁸.

Тобто, якщо територія тимчасово окупована і створено органи у порядку та спосіб, що не передбачені українським законодавством, їх діяльність чи діяльність таких посадових осіб буде визначено як незаконну.

Водночас у ч. 4 ст. 9 Закону законодавець вказує на те, що «встановлення зв'язків та взаємодія органів державної влади України, їх посадових осіб, ОМС та їх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України»¹⁹. З огляду на попереднє формулювання, такий виняток має на меті можливість реалізувати ті чи інші задачі, які пов'язані із деокупацією територій. Хоча за формулюванням

¹⁸ Там само.

¹⁹ Там само.

він викликає певні запитання. Так, наприклад, що законодавець розуміє під «забезпеченням національних інтересів України»? Яким чином можливо їх забезпечувати на окупованій території? На нашу думку, за умови невизначення чітких критеріїв та переліку дій, які підпадають під «забезпечення національних інтересів», може виникнути ситуація, що особа буде притягнута до кримінальної відповідальності за дії, що не мають чіткого нормативного визначення.

Що стосується можливості припинення діяльності ОМС в умовах воєнного стану, варто зазначити, що чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає виключний перелік підстав для дострокового припинення повноважень місцевих рад. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 78 Закону повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо відповідна рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання; 3) передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану».

В умовах воєнного стану заборонено припинення повноважень відповідних ОМС. Це в свою чергу окреслює відповідні обмеження. Так, депутатам місцевих рад у разі неможливості проводити пленарні засідання на тимчасово окупованих територіях України, зокрема – у зв'язку із загрозою їхньому життю чи безпеці, достатньо просто утримуватись від участі у роботі місцевої ради та діяльності робочих органів місцевої ради (депутатські комісії, групи тощо). У таких випадках Президент України може призначати військові адміністрації населених пунктів там, де це дозволяє закон та поточна ситуація.

Крім цього, Закон містить також вичерпний перелік обставин, при настанні яких можуть бути достроково припинені повноваження сільського, селищного чи міського голови. Згідно з ч. 1 ст. 78 Закону, це можливо у разі:

1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; 2) припинення його громадянства; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3-1) набрання законної сили рішення суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у вигляді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 3-2) набрання законної сили рішення суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; 4) відкликання з посади за народною ініціативою; 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; 6) його смерті²⁰.

У поточних умовах актуальними, на нашу думку, будуть, найперше, випадки звернення голови громади із заявою про дострокове припинення повноважень або смерть голови. У такому випадку повноваження сільського, селищного, міського голови вважаються припиненими з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт (п. 1 ч. 11 ст. 78 Закону). Таким чином, «самоусунення» («самостійна «відставка») сільських, селищних, міських голів, їх заступників та секретарів відповідних рад не відповідає вимогам закону.

Висновки

Підсумовуючи, вважаємо за потрібне наголосити, що війна Росії проти України, розв'язана у 2014 році, носить безпрецедентний характер. Поєднання політичних, економічних, інформаційних інструментів з військовою агресією та наступом не лише зумовило гібридний характер сучасної війни, але й стало викликом існуючому світопорядку

²⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 3 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

як у глобальному, так і локальному вимірах. І в цьому контексті надзвичайно важливою, з огляду на проблему гарантування життя і безпеки окремої людини та громадянина, є організація діяльності органів місцевого самоврядування, які покликані захищати права та інтереси територіальних громад.

В умовах війни ОМС повинні давати чіткі відповіді на актуальні виклики сьогодення. З іншого боку, ОМС потребують правової класифікації власних повноважень та відповідальності з тим, щоб максимально ефективно діяти в умовах воєнного часу. Україна сьогодні активно працює у напрямку правового урегулювання діяльності ОМС в умовах російської агресії. Таким чином, в умовах воєнного стану реалізація ОМС своїх повноважень має певні особливості. По-перше, створено нормативно-правовий механізм організації їх діяльності, який передбачає спрощений порядок добору на службу в ОМС, прийняття відповідним головою рішень, для вирішення питань, що стосуються оборони, та пов'язаних з цим питань. По-друге, окреслено чіткі межі здійснення повноважень військово-цивільних адміністрацій та ОМС в умовах воєнного стану. По-третє, правове регулювання ОМС на тимчасово окупованих територіях потребує удосконалення поняття «забезпечення національних інтересів» під час взаємодії ОМС та їх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території.

Вирішення цих та наступних питань, що виникають у процесі деокупації територій, сприятиме не лише відновленню територіальної цілісності нашої держави, але й посиленню соціальної згуртованості та єдності українського суспільства, що є необхідним фактором подальшого розвитку нашої держави.

**Pavlo KRAINII,
Nataliia NECHAEVA-YURIICHUK**

LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF RUSSIAN MILITARY AGGRESSION: RESPONSE TO THE WARTIME CHALLENGES

This article is devoted to the peculiarities of the organization of the local self-government activities in Ukraine in the conditions of the Russian-Ukrainian war. The authors draw attention to the fact that the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine was initiated and implemented under conditions of Russian aggression. From 2014 until today, a number of laws and regulatory legal acts that regulate the activities of local government organizations in Ukraine both in peacetime and in the conditions of the legal regime of martial law have been adopted. Particular attention is paid to the analysis of the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Functioning of the Civil Service and Local Self-Government during the Period of Martial Law” dated May 12, 2022, to the specifics of the organization of the work of village, township, and city leaders during martial law, work with personnel and other aspects of local government activity today.

The peculiarities of the activities of local government organizations in the occupied territories in accordance with the current Ukrainian legislation were also analysed. The authors stressed on the importance of improving certain legal categories and concepts (for example, “ensuring national interests” during the interaction of local government organizations and their officials with illegal bodies (officials) created in the temporarily occupied territories.

Keywords: *Russian-Ukrainian war, legal regime of martial law, local self-government bodies, law.*

СОЦІАЛЬНИЙ АУДИТ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Людина є найвищою соціальною цінністю у демократичній державі. Війна, як і надзвичайна ситуація, є випробуванням на міцність демократичних режимів. Світовий досвід переконливо доводить гнучкість і здатність саме демократичних політичних режимів в умовах надзвичайних ситуацій організувати роботу з забезпечення життєдіяльності громадян при збереженні їхніх прав і свобод. Перед Україною постала проблема подальшого розвитку демократичних форм взаємодії влади і громади в умовах війни. Вирішення цієї проблеми потребує подальшого розширення делегування повноважень влади на місцях, розвитку місцевого самоврядування, завершення реформи децентралізації, удосконалення форм взаємодії влади і громади. Громадяни відчують брак зворотного зв'язку. На часі використовувати нові, більш дієві форми взаємодії влади і громади. Такою формою може бути соціальний аудит, що дозволить залучити громадян до процесу моніторингу та оцінки послуг/політики, що надає влада.

Ключові слова: *цінності демократії, розвиток демократії в умовах війни, права людини, громадський контроль, місцеве самоврядування, громадська участь, соціальний аудит.*

Важливим викликом для демократичної держави Україна в умовах війни та повоєнної відбудови є подальше розширення делегування повноважень влади на місцях, розвиток місцевого самоврядування, завершення реформи децентралізації. Місцева влада має свідомо визнавати авторитет громади і громадян, їх компетентність і обізнаність у справах громади, здатність до творчості в певній сфері діяльності. Такий підхід базується на загальносвітовій тенденції сприйняття людини як найвищої соціальної цінності. Також змінились погляди на ефективність урядової діяльності в кінці ХХ – на початку ХХІ століття. Сучасний розвиток інформаційних технологій, розвиток віртуальних спільнот, здатних до самоорганізації, є перспективним напрямом становлення електронної демократії, розвитку демократії компетенції, демократії участі. Участь громадськості в управлінні державними справами, що вимірюється, зокрема, і доступністю до контролю за діями влади, надає легітимності вла-

ді, що є важливим підґрунтям владарювання у демократичній державі. Авторитетності державній владі і місцевому самоврядуванню у демократичному світі надають саме через її обмеження, через формальну регламентацію її прерогатив, як це парадоксально не звучить. Однією з форм такого обмеження є заперечення втручання держави у приватне життя громадян, що особливо важливо в умовах війни. Ф. Фукуяма наголошував на тому, що добре функціонування ліберальної демократії залежить від знаходження правильного балансу між інститутами які концентрують та використовують владу – мова йде про державу – та механізмами обмеження, до яких належать закони і демократична підзвітність¹.

Сучасна проблема суспільного розвитку України полягає у тому, щоб підтримати активність українців до самоврядування, яка яскраво проявилась з перших днів війни через волонтерський рух, через участь у самообороні та підтримку української армії, через благодійну діяльність. Експерти сайту Децентралізація (<https://decentralization.gov.ua/>) за результатами дослідження потреб та запитів громад, пов'язаних із викликами, що з'явилися внаслідок повномасштабного вторгнення рф, виявили новий тренд у роботі громад. Місцеві громади вже унормували для себе горизонтальні зв'язки та співпрацю з державою і проектами міжнародної підтримки і потребують підтримки не реактивних, а стабілізуючих дій, діяльності, спрямованої на розвиток громад в умовах війни та масштабної гуманітарної кризи. За даним порталу Децентралізація, «Громади ставали експертами з евакуації та розміщення десятків тисяч людей по всій країні, налагоджували системи екстреного управління за умов розпорошення працівників по різних населених пунктах і країнах, гуртували людей навколо виживання, а потім – відсічі. На рівні адреналіну та емпатії один до одного доводили життєздатність та спроможність як громад, так і країни в цілому. Також громади посилювали горизонтальні зв'язки та співпрацю з державою і проектами міжнародної підтримки, що призвело до зміцнення стійкості країни.

Проте наприкінці весни 2022 року за результатами дослідження потреб та запитів громад, пов'язаних із викликами, що з'явилися внаслідок повномасштабного вторгнення рф, було виявлено новий тренд.

¹ Фукуяма Ф. *Політичний порядок і політичний упадок*. 2019. URL: <https://inosmi.ru/world/20140908/222821982.html>.

Працюючи з дослідженнями, ми виявили, що місцеві громади вже унормували для себе ці виклики і потребують підтримки не реактивних, а стабілізуючих дій, діяльності, спрямованої на ґрунтовний аналіз ситуації та визначення, як організувати не тільки життєзабезпечення, а й розвиток громад в умовах війни та масштабної гуманітарної кризи».²

Особливо в умовах війни громади відчувають недостатність правової бази регулювання взаємовідносин у сфері публічної політики і публічного управління, насамперед у сфері визначення повноважень громадськості у прийнятті управлінських рішень, моніторингу й оцінюванні результатів дії управлінців. Адже публічне управління як на державному, так і на місцевому рівні є чітко регламентованою діяльністю.

Розвиток місцевих громад і місцевого самоврядування не може відбуватися без дотримання та розширення прав громадянства, яке репрезентує поняття участі в публічно-громадянському житті. Орієнтири на спільні демократичні норми в управлінських відносинах мають такі складові: принцип рівності можливостей та розширення прав громадян і публічності. Розвиток публічної сфери визначається, зокрема, ступенем готовності громадян до реформування громадянських структур, які стимулюють публічну діяльність, в тому числі й управлінських. Зрештою, саме від суспільної самодіяльності громадян залежить ступінь публічності і відкритості влади, демократизм публічного управління в цілому. Демократичні перетворення потребують консолідованого зусилля всіх різновидів громадських об'єднань, місцевого самоврядування, бізнесу, окремого громадянина і держави.

В Україні нормативними документами передбачена достатня кількість різноманітних форм участі громадян у формуванні державної політики. Законами України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні

² Як громаді адаптуватися до війни: посібник із самофасилітації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15639>.

організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про доступ до публічної інформації», «Про безоплатну правову допомогу», «Про Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року», Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки. Зокрема, Стратегія наголошує: «Діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проєктів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності».³

Нормативно забезпечуються такі форми взаємодії влади і громади, як: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; електронні петиції; створення коаліцій та ін. Разом з тим, громадяни відчують брак зворотного зв'язку. Яскравим прикладом є доля Довженко-Центру (найбільший кіноархів України, в якому зберігається більше 9000 найменувань художніх, документальних, анімаційних українських та закордонних фільмів та тисячі архівних документів з історії українського кіно (<https://dovzhenkocentre.org/pro-nas>), коли всі петиції громадян були проігноровані урядом і уряд продовжує розпорощувати національне культурне надбання.

У 2015 році був розроблений проєкт Закону від 13.05.2015 № 2737-1 «Про громадський контроль», де громадський контроль визначався як «суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Кон-

³ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

ституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни»⁴. У ст. 13 названого законопроекту визначались види заходів громадського контролю. До них були віднесені аналітичні і моніторингові дослідження діяльності об'єктів громадського контролю; громадська експертиза; перевірка. У ст. 16 народні обранці намагались дати визначення перевірці:

«1. Підставою для проведення перевірки об'єкта громадського контролю є наявність обґрунтованих даних про порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, які містяться в експертному висновку, або отриманих від громадян.

2. Звернення щодо наявності таких порушень подаються суб'єкту громадського контролю у письмовій формі з дотриманням законодавства про звернення громадян.

3. Звернення підлягають розгляду, якщо вони подані протягом року після виявлення порушень конституційних прав і свобод людини і громадянина.

4. Суб'єкти громадського контролю не розглядають звернень, які належать до розгляду судами, зупиняють вже розпочатий розгляд, якщо особа, права якої порушено, звернулася за їх захистом до суду.

5. Перевірка проводиться не менше ніж двома громадськими експертами у приміщенні об'єкта громадського контролю, у робочий час, встановлений його правилами внутрішнього трудового розпорядку.

6. Про проведення перевірки суб'єкт громадського контролю зобов'язаний повідомити об'єкту контролю не пізніше як за два дні до здійснення заходу.

7. Під час проведення перевірки об'єкт громадського контролю зобов'язаний співпрацювати із суб'єктом такого контролю, на вимогу перевіряючих надавати відповідні пояснення, матеріали і документи, що стосуються предмета громадського контролю»⁵. Варто зауважити, що подібні формулювання більше нагадують революційну доцільність, ніж сприяння відкритому і прозорому процесу публічного управління.

⁴ Проект Закону України від 13.05.2015 № 2737-1 Про громадський контроль. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=3>.

⁵ Там само.

Тому на часі використовувати нові, більш дієві форми взаємодії влади і громади. Такою формою може бути соціальний аудит. Лабораторія законодавчих ініціатив пропонує під соціальним аудитом розуміти комплекс заходів, спрямованих на зміну та покращення процесу надання конкретних послуг та реалізації конкретної публічної політики.

«Основоположна цінність соціального аудиту – це партисипативність, тобто головним в соціальному аудиті є не саме дослідження (хоча це не скасовує необхідність його чіткого та методично правильного планування), а залучення зацікавлених сторін до активної діяльності: користувачів послуги, бенефіціарів політики, державних органів, лідерів громадської думки тощо. Можна навіть сказати, що дослідження в межах соціального аудиту є таким собі «приводом» активізації певної громади»⁶.

Своїм корінням соціальний аудит сягає 1940-х рр. У США почали вимірювати соціальні рейтинги компаній. «Ці рейтинги оцінювали відносно компанії з персоналом та профспілками, з місцевою громадою, філантропічну (пожертвування) та волонтерську діяльність, інші програми, що проводилися для місцевих спільнот (community based programs). У 1960–1970-х рр. почало поширюватися суспільне невдоволення через негативні наслідки збільшення обсягів виробництва. Населення стало менше довіряти корпораціям, і, як наслідок, кількість покупців скоротилася. Такий суспільний тиск на бізнес мав на меті регулювання соціально значущих аспектів діяльності компаній. У відповідь на це бізнес став частіше виступати ініціатором «соціально відповідальної поведінки». Корпоративна соціальна відповідальність як одна з основних складових управління підприємством є умовою його стабільного і стійкого розвитку. Поліпшення умов праці та життєвого рівня працівників, створення сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі, впровадження інноваційних рішень, що сприяють зростанню продуктивності праці, підвищенню лояльності, залученню кращих фахівців і утриманню кваліфікованого персоналу. Сучасні підприємства діють за стандартами соціальної відповідальності, оприлюднюючи цю інформацію як соціальну рекламу підприємства та просуваючи його переваги на ринку в умовах PR-кампаній.

⁶ Соціальний аудит: Що це? URL: <https://parlament.org.ua/2020/08/28/sotsialnij-audit-shho-tse>.

Сучасний соціальний аудит оцінює організацію з позиції її внеску у вирішення соціальних, економічних і екологічних завдань. Такий аудит дозволяє зрозуміти, наскільки діяльність організації відповідає суспільним цілям і цінностям, оцінити ступінь досягнення некомерційних цілей шляхом систематичного, регулярного моніторингу її діяльності та поглядів представників різних груп інтересів»⁷.

Такий інструмент співпраці влади і громади як соціальний аудит може забезпечити підзвітність органів влади за допомогою опитування про якість отриманих послуг кінцевих отримувачів послуг/публічної політики. Він може стати інструментом забезпечення підзвітності влади щодо конкретної соціальної послуги або публічної політики в цілому. Соціальний аудит дозволить залучити громадян до процесу моніторингу та оцінки послуг/політики.

Основною ціллю соціального аудиту є покращення врядування, посилення демократії, покращення моніторингу політики, оцінка наслідків певної політики, перевірка використання публічних ресурсів.

Соціальний аудит не може ставити собі за мету пошук винних, ідеться про об'єднання зусиль громадськості та влади у питаннях контролю. Справа у тому, що цикл політики завжди передбачає аналіз результатів впровадження політики. Такий аналіз мав би відбуватися всередині державного органу, відповідального за певну політику. Утім, українські реалії такі, що ця оцінка проводиться формально або не проводиться зовсім. І от саме тут соціальний аудит, організований громадою, може стати важливим інструментом взаємодії влади та громадськості. Головне – пояснити державним органам, що вони отримують від такого аудиту користь (це може бути найважчою та найдовшою частиною вашого аудиту!)⁸.

На відміну від інших видів аудиту, які здійснюють переважно перевірку документації, соціальний аудит відбувається через перевірку реальної діяльності. Експерти лабораторії законодавчих ініціатив пропо-

⁷ Катихін Є. О. Соціальний аудит в Україні: історичні тенденції, сучасний стан, виклики та необхідність розвитку // Статистика України. 2011. № 1. С.77-81.

⁸ Соціальний аудит: Що це? URL: <https://parlament.org.ua/2020/08/28/sotsialnij-audit-shho-tse>.

нують використовувати соціальний аудит як гнучкий інструмент, який може бути адаптований до конкретної ситуації в конкретній громаді, застосовуючи 3 основні методи: партисипативні опитування громади, оцінювання послуг, наданих громадянам, та фактичні перевірки.

Експерти Лабораторії законодавчих ініціатив разом з експертами з Нідерландів вважають, що проведення соціального аудиту піде на користь не тільки громаді, але і представникам влади. «Окремо можна виділити переваги проведення соціального аудиту для державних службовців:

- Покращує репутацію – соціальний аудит допомагає в ідентифікації проблем та надає можливість зайняти проактивну позицію щодо їх вирішення.

- Інформує виробників політики про тенденції (інтереси, занепокоєння і очікування) серед стейкхолдерів та сприяє взаємозалежності, що існує між органами влади та суспільством.

- Впливає на позитивні організаційні зміни – соціальний аудит ідентифікує цілі з конкретного організаційного покращення та наголошує на прогресі в їх імплементації.

- Підвищує підзвітність.

- Допомагає в переорієнтації пріоритетів департаменту (іншої одиниці в системі органів влади) відповідно до очікувань громадян.

- Підвищує довіру – соціальний аудит може дозволити інституціям діяти більш вільно (в тому числі для забезпечення «болючих», але вкрай важливих реформ) саме завдяки здобутому кредиту довіри в результаті адекватних дій у відповідь на результати соціального аудиту» (Методологія соціального аудиту (проект)).⁹

Висновки

Отже, для більшої прозорості і відкритості органів публічного управління науковці й експерти пропонують використовувати такий інструмент як соціальний аудит, який позитивно зарекомендував себе при становленні соціально відповідального бізнесу. За допомогою названого інструменту вимірюється соціальний вплив місцевого самоврядування

⁹ Методологія соціального аудиту (проект). URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/Metodologiya-sotsialnogo-auditu.pdf>.

чи уряду в соціальному діалозі та внесок місцевого самоврядування чи уряду в покращенні умов життя на певній території. Соціальний аудит сприяє розвитку активістської культури, активності та відповідальності громадян, з одного боку, та відкритості і відповідальності органів влади з іншого. Разом з тим, необхідно розробити відповідне нормативно-правове забезпечення цього інструменту взаємодії влади і громади. Соціальний аудит на сьогодні не має чіткого нормативно-правового закріплення.

Соціальний аудит може стати дієвим інструментом налагодження повноцінного діалогу і співпраці між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом та інститутами громадянського суспільства для ефективного управління соціальним розвитком громад і держави. Соціальний аудит сприятиме поглибленню відповідальності громадян за розвиток громади.

Liliia HONIUKOVA

SOCIAL AUDIT IN THE CONDITIONS OF WAR

A person is the highest social value in a democratic state. War, like an emergency, is a test of the strength of democratic regimes. World experience convincingly proves the flexibility and viability of democratic political regimes in emergency situations to organize work to ensure the livelihood of citizens while preserving their rights and freedoms. Ukraine faced the problem of further development of democratic forms of interaction between the authorities and the community in the conditions of war. Solving this problem requires the further expansion of the delegation of authority to localities, the development of Local Government, the completion of the decentralization reform, and the improvement of forms of interaction between the government and the community. Citizens feel a lack of feedback. It is time to use new, more effective forms of interaction between the authorities and the community. Such a form can be a social audit, which will allow citizens to be involved in the process of monitoring and evaluating the services/policies provided by the government.

Key words: *values of democracy, development of democracy in conditions of war, human rights, public control, Local Government, public participation, social audit.*

Список джерел

1. Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний упадок. URL : <https://inosmi.ru/world/20140908/222821982.html>
2. Як громаді адаптуватися до війни: посібник із самофасилітації. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/15639>
3. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
4. Проект Закону України від 13.05.2015 № 2737-1 Про громадський контроль. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=3>
5. Соціальний аудит: Що це? URL: <https://parlament.org.ua/2020/08/28/sotsialnij-audit-shho-tse/>
6. Катихін С. О. Соціальний аудит в Україні: історичні тенденції, сучасний стан, виклики та необхідність розвитку // Статистика України. 2011. № 1. С. 77-81
7. Методологія соціального аудиту (проект). URL : <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/Metodologiya-sotsialnogo-audit.pdf>

References

1. Fukuyama F. Political order and political decline. URL : <https://inosmi.ru/world/20140908/222821982.html>
2. How communities adapt to war: self-facilitation guide. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/15639>
3. National strategy for promoting the development of civil society in Ukraine for 2021-2026. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
4. Draft Law of Ukraine dated May 13, 2015 No. 2737-1 On Public Control. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA?an=3>
5. Social audit: What is it? URL: <https://parlament.org.ua/2020/08/28/sotsialnij-audit-shho-tse/>
6. Katikhin E. O. Social audit in Ukraine: historical trends, current state, challenges and the need for development. Statistics of Ukraine, 2011, No. 1. P.77-81.
7. Social audit methodology (project). URL : <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2020/08/Metodologiya-sotsialnogo-audit.pdf>

**Ігор НЕДОКУС,
Тетяна РОМАН**

ВОЛОНТЕРСЬКИЙ РУХ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОГО ВТОРГНЕННЯ В УКРАЇНУ (НА ПРИКЛАДІ НОВОСЕЛИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ)

У статті висвітлені новації нормативно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. Охарактеризовано волонтерський рух в Новоселицькій міській територіальній громаді в умовах російського вторгнення в Україну. Розглянуто досвід інших регіонів України щодо популяризації волонтерства. Запропоновано пропозиції щодо удосконалення організації волонтерської діяльності на території Новоселицької громади.

Ключові слова: волонтерський рух, територіальна громада, громадянське суспільство, гуманітарна допомога.

В Україні через тривалу невизначеність та нестабільність суспільно-політичної ситуації (Револуція Гідності, російська агресія на Сході України, а згодом і повномасштабна війна на території України) спостерігається масовий розвиток волонтерського руху. Цьому посприяли низька результативність, невідповідність та нестача ресурсів (людських, економічних тощо) на загальнонаціональному та місцевому рівнях, а також неспроможність влади самостійно створити систему соціального захисту найбільш вразливих верств населення в умовах російської військової агресії.

Тому метою нашої публікації є дослідження волонтерського руху в Україні в умовах повномасштабного російського вторгнення на прикладі Новоселицької міської територіальної громади Чернівецької області.

Базовими нормативно-правовими актами, що регулюють волонтерську діяльність в Україні, є Закон України «Про волонтерську діяльність», Закон України «Про громадські об'єднання» та Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Згідно з положеннями українського законодавства, «волонтерська діяльність – це добровільна, соціально спрямована, неприбуткова

діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги»¹. Чинний Закон України «Про волонтерську діяльність» неодноразово проходив експертну оцінку, яка визнавала наявність у ньому багатьох нормативно-правових прогалин². Тому 15 серпня 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про волонтерську діяльність щодо підтримки волонтерської діяльності»³. 1 вересня 2022 року Президент України Володимир Зеленський підписав цей Закон.

Аналізуючи законодавчі новації українського парламенту у сфері волонтерської діяльності, треба відзначити, що рішення Верховної Ради України суттєво сприятиме розвитку волонтерського руху в Україні, зокрема шляхом розширення напрямів волонтерської діяльності в умовах війни, розширення дії окремих норм Закону України «Про волонтерську діяльність», зважаючи на повномасштабну військову агресію Російської Федерації проти України.

Зокрема, відтепер українське законодавство передбачає такі додаткові напрями волонтерства в умовах війни:

– сприяння центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, об'єднанням громадян, а також фізичним особам, які здійснюють соціальний патронаж, у проведенні заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також звільнені від подальшого відбування зазначених видів покарань на підставах, передбачених законом;

– надання волонтерської допомоги, пов'язаної із захистом та рятуванням тварин⁴.

¹ Закон України «Про волонтерську діяльність» (від 19.04.2011 р.) № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

² Аналіз закону України «Про волонтерську діяльність». URL: <http://civil-rada.in.ua/?p=860>

³ Президент підписав закон про підтримку волонтерської діяльності та розширення її напрямів. URL: <https://profpressa.com/news/prezident-pidpisav-zakon-pro-pidtrimku-volonterskoyi-diialnosti-ta-rozshirennya-yiyi-napriamkiv>

⁴ Там само.

Також зміни до Закону забезпечують можливість для розробки та імплементації загальнодержавних цільових програм з підтримки розвитку волонтерства та інших заходів з метою сприяння волонтерській діяльності в Україні. Законом визначено також, що волонтерська допомога може здійснюватися в онлайн-режимі за допомогою мережі Інтернет та інших телекомунікаційних мереж.

Крім того, завдяки законодавчим змінам в Україні буде створена інформаційно-аналітична платформа для інформування про можливості волонтерства в нашій державі та за її межами, підтримки інститутів громадянського суспільства в залученні волонтерів та для розміщення іншої інформації з метою сприяння розвитку волонтерського руху в Україні⁵.

Для того щоб пересвідчитись, за яких умов працюють сьогодні українські волонтери, варто звернутись до прикладу Новоселицької міської територіальної громади. Для аналізу розвитку волонтерської діяльності з початку війни використовувалась офіційна веб-сторінка громади у соціальній мережі Facebook⁶.

На веб-сторінці Новоселицької громади, починаючи з 25 лютого 2022 року, інформація оновлюється щодня, особливо повідомлення про звітність, отримання чи відправку гуманітарної допомоги тим, хто цього потребує. Таких інформацій може бути від 2 до 5 на день. Кожен пост містить також подяку водіям-волонтерам, котрі відвозили необхідну допомогу до багатьох регіонів України, що знаходяться на території воєнних дій, благодійним фондам (до прикладу, «Хліб життя»), а також усім благодійникам. Досить часто зазначаються прізвища, імена мешканців територіальної громади, котрі долучились до збору допомоги.

Сьогодні у місті Новоселиця працюють 2 волонтерських штаби, один з яких повністю налаштований на роботу з гуманітарною допомогою, яку отримує громада. Тут волонтери займаються сортуванням отриманих речей, продуктів, медикаментів і відправляють їх на потреби армії, до постраждалих громад, а також частину з отриманого залишають місцевим переселенцям. Діяльність іншого волонтерського

⁵ Там само.

⁶ *Офіційна сторінка Новоселицької міської ради територіальної громади.* URL: <https://www.facebook.com/novoselitsarada>

штабу спрямована на плетіння захисних сіток, виготовлення захисного спорядження військовим⁷.

Волонтерська робота на пункті прийому та надання допомоги Новоселицької міської ради, який розміщено в Новоселицькому ліцеї №1, здійснюється за такими напрямками:

1. організація гарячого харчування двічі на день для тимчасово переміщених осіб, які перебувають на території Новоселицької міської територіальної громади, та бійців територіальної оборони;

2. здійснення адресної допомоги переселенцям, які проживають на території громади, одягом, продуктами харчування, засобами гігієни тощо.

3. прийом і переправлення допомоги військовим у зону бойових дій⁸.

Гуманітарну допомогу зазвичай складають дитячий та дорослий одяг, продукти харчування, медикаменти, засоби особистого догляду, пральний порошок, текстиль, меблі та пристрої для лікарні (реанімаційні ліжка, кушетки, дефібрилятори тощо) та інше.

Слід зазначити, що Новоселицька міська територіальна громада не тільки надсилає гуманітарну допомогу, а й отримує її від української діаспори (окремі громадяни, волонтерські чи благодійні організації (Dr. Michael Schidelko Interplast Germany, CAP ANAMUR та інші) чи комерційні компанії («Impresa Sacco srl», «Farmacia ALTHEA snc», «Farmacia Don Bosco» тощо у взаємодії з місцевою владою), яка проживає у різних регіонах багатьох країн світу, насамперед Італії, Франції, Румунії, Іспанії та ін.

Для того щоб волонтерський рух у Новоселицькій громаді й надалі розвивався, потрібно звернутись до загальнонаціональних та регіональних практик активного залучення волонтерів до вироблення та реалізації публічної політики певного регіону.

З 24 лютого до 30 червня 2022 року в Україні зареєстрували 4365 організацій громадянського суспільства. Таку інформацію Центр демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) отримав від Міністерства

⁷ Український кризовий медіа-центр. *Новоселицька громада з Буковини: про міжнародну підтримку та волонтерську допомогу*. URL: <https://uacrisis.org/uk/novoselytska-gromada-z-bukovyny-pro-mizhnarodnu-pidtrymku-ta-volontersku-dopomogu>

⁸ Район-Інфо. *У Новоселиці продовжують волонтерську роботу*. URL: <https://www.rayoninfo.info/post>

юстиції України. Серед зареєстрованих – 3364 благодійні та 1001 громадська організація. Деякі з них є новими, інші – раніше працювали неформально, а зараз отримали офіційний статус. Ці цифри значно перевищують торішні показники. Для прикладу, за весь 2021 рік у країні з’явилися 792 нові благодійні організації. А за трохи більше як 4 місяці 2022-го – у понад 4 рази більше⁹.

Експерти ЦЕДЕМ пояснюють це тим, що громадянське суспільство мобілізувалося, щоб допомагати Збройним Силам України та мирним мешканцям. Крім того, організації прагнуть офіційного статусу, щоб мати більше можливостей, як-от: право відкривати банківські рахунки, залучати фінансування, співпрацювати з волонтерами, укладаючи договори про провадження волонтерської діяльності та видаючи волонтерські посвідчення, тощо¹⁰.

Разом із цим слід говорити про недостатню увагу до питання взаємодії з боку органів публічної влади. Повсюдно волонтери, громадські організації та активні громадяни стикаються з проблемами з боку влади. Це стосується як нормативно-правового боку, так і організаційного. За умови значних потоків міжнародної підтримки, постачання гуманітарної допомоги, зброї та амуніції, військові часто потрапляють у ситуацію, коли, окрім волонтерів, ніхто не може оперативного надати допомогу та забезпечити елементарними речами. На думку дослідників, масове поширення волонтерства в Україні за останні роки пов’язано з низкою мотивів, серед яких перш за все варто виділити наступні: вирішення суспільно важливих проблем власними силами або силами об’єднань громадян; виконання громадського обов’язку перед суспільством та собою особисто; реалізація власних релігійних та моральних принципів, бажання відчувати свою корисність та потрібність у соціумі; реалізація себе як професіонала, тяга до саморозвитку та набуття нового досвіду; отримання відчуття задоволення від вдячності людей, котрим було надано допомогу тощо¹¹.

⁹ За час повномасштабної війни в Україні з’явилося 4365 громадських та благодійних організацій. URL: <https://cedem.org.ua/news/4365-gromadskiyh-ta-blagodijnyh>

¹⁰ Там само.

¹¹ Там само.

Серед основних напрямків діяльності волонтерів в умовах війни виділяють наступні: збір та доставка їжі, обладнання, предметів першої необхідності для військових; надання медичної допомоги особам, що постраждали у ході бойових дій; допомога вимушеним переселенцям з пошуком притулку, психологічна підтримка тощо; пошук зниклих людей та допомога у звільненні полонених¹².

Останнє не втрачало своєї актуальності весь час ведення війни, а особливо з початком активного вторгнення, коли у полон масово потрапляли не тільки військові, а й активісти, громадські діячі, пересічні громадяни. При цьому кількість зниклих взагалі не піддається підрахунку, тому офіційними шляхами та лише силовими структурами це питання вирішити фактично неможливо. Наразі постала потреба збору та опрацювання великих масивів інформації, пошуку свідків, спілкування з очевидцями тощо.

Не останнє місце у діяльності волонтерів під час війни займає організація евакуації людей з окупованих територій або тих, що знаходяться під систематичними обстрілами. У цьому значна підтримка та матеріально-фінансова допомога забезпечується завдяки різним соціальним мережам, де активними громадянами швидко поширюється інформація щодо найгостріших проблем та варіантів їх вирішення. Завдяки цьому можуть бути залучені відомі особистості, спортсмени, співаки, актори, лідери громадської думки, котрі завдяки своїй відомості можуть допомогти у отриманні значних ресурсів. Також за допомогою соціальних мереж до суспільно корисної діяльності можуть підключитись всі охочі¹³.

На загальнонаціональному та регіональному рівнях існує низка ініціатив, які спрямовані на підвищення обізнаності населення стосовно діяльності волонтерських організацій та встановлення довіри до них. Наприклад, з 2019 року з'явилась спеціальна номінація «Допомагати може кожен» від Центру розвитку благодійності на Molodiya Festival'19¹⁴. Для участі команді необхідно прорекламувати благодій-

¹² Там само.

¹³ Там само.

¹⁴ Корнієвський О.А. *Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналіт. доп.* К.: НІСД, 2015. 36 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-02/volonter-697e4.pdf>

ність, а саме конструктивне добро на регулярній основі для інших. Соціальна реклама повинна бути спрямована на висвітлення того, що робити регулярно добро іншим – легше, ніж скаржитись на політиків. Або ж волонтерська діяльність має позитивні наслідки не лише для тих, хто потребує допомоги, а й для самих волонтерів. І, звичайно, ролик зі соціальною рекламою має надихнути глядача займатися благодійністю у межах своїх можливостей.

В Україні державна молодіжна політика є стратегічно орієнтованою на активізацію молоді у здійсненні волонтерської діяльності через різноманітні волонтерські проєкти. Міністерство молоді та спорту спільно з Дитячим фондом (ЮНІСЕФ) в Україні та Українською Волонтерською Службою розробили Національну Волонтерську Платформу¹⁵ з метою популяризації культури волонтерської діяльності в Україні, а також розвитку інститутів громадянського суспільства. Її місія полягає в ознайомленні української молоді з можливостями, які відкриває волонтерство, навчанні та отриманні підтримки в цьому. На платформі неурядові організації можуть публікувати анонси волонтерських проєктів, а волонтери – переглядати можливості свого регіону та обирати найцікавіші для них ініціативи. Можуть також долучатись громади до цієї платформи задля надання своїм мешканцям інформації про волонтерські ініціативи, які зараз започатковуються. Ще одним компонентом цього ресурсу є висвітлення можливостей міжнародного волонтерства, основною ідеєю якого є пошук відповіді на питання «Чого зараз дуже не вистачає Україні чи окремому регіону?».

Щодо регіонального досвіду, то розпочнімо з Харківської області, де волонтерами була створена колективна мережа активістів, в якій працюють до 10 волонтерських груп – Help Army. Кожна волонтерська група веде свій напрямок діяльності в регіоні: допомога силовим структурам, медичним установам, біженцям, пораненим та їх рідним. Водночас для забезпечення силових структур необхідними матеріальними ресурсами локальні бізнесові структури створили фонд «Мир та порядок» – координатор діяльності волонтерів та обласної влади. У подальшому

¹⁵ Платформа «Волонтерство в Україні». URL: https://platforma.volunteer.country/about_us

запропоновані фондом волонтери стали радниками голови Харківської ОДА та опікуються проблемами армії, біженців, поранених. У цьому випадку бізнес взяв на себе відповідальність та створив своєрідний діалоговий майданчик для волонтерських організацій та органів влади¹⁶.

У Веселівській селищній раді (Запорізька область, Мелітопольський район) наявна база даних волонтерів, яка необхідна для швидкого реагування на вирішення будь-якої проблеми та надання якомога більшої допомоги тим, хто цього потребує¹⁷. Для того щоб зареєструватися, потрібно лише вказати в онлайн-анкеті волонтера на сайті даної громади власні електронну пошту, ПІБ, адресу, телефон, види наданих допомог (враховуючи свої можливості), а також дати згоду на обробку персональних даних. Це дає можливість зробити волонтерство більш цілеспрямованим, систематичним та полегшує селищній раді моніторинг реальної кількості волонтерів.

Висновки

Волонтерська діяльність становить важливу сферу у житті Новоселицької міської територіальної громади. Проте ця діяльність потребує постійності, систематичності, стратегічності, а мешканці громади в основному активно самоорганізуються лише під тиском серйозних викликів сучасності у країні (Революція Гідності, російсько-українська війна тощо).

Узагальнивши усе вищенаведене, пропонуємо наступні перспективні шляхи удосконалення організації волонтерської діяльності на рівні Новоселицької міської територіальної громади.

По-перше, удосконалення чинного законодавства, що регламентує волонтерську діяльність (Закон України «Про волонтерську діяльність», Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо деяких питань оподаткування благодійної допомоги»), впровадження більш чітких та прозорих механізмів застосування за-

¹⁶ Всеволод Кожемяко: Нам удалось заставить людей поверить, что «светлых» в некогда «ватном» Харькове больше, чем «темных». URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/09/30/181385>

¹⁷ Офіційний веб-сайт Веселівської селищної територіальної громади / *Волонтерам* / Поклик - допомагати! URL: <https://veselivska-gromada.gov.ua/volonteram-1551169956>

конів, конкретизація критеріїв відбору волонтерів, яким будуть надаватися пільги, доповнення переліку напрямів волонтерської діяльності з урахуванням її реалізації під час воєнних дій.

По-друге, внесення змін у місцеві нормативно-правові акти, а саме статут громади та положення, що його розвивають, з метою регламентації налагодженої системи взаємодії, співробітництва з волонтерами, стимулювання чиновників до такої діяльності, а також розроблення форми звітності про результати на основі кількісних показників та якісних характеристик діяльності.

По-третє, доречним стане ведення реєстру волонтерів. Для цього потрібно регламентувати у Порядку його формування та введення чи у відповідному нормативно-правовому акті перелік відомостей щодо пакету звітних документів, які волонтерам необхідні для перевірки фіскальними органами та на підставі яких їм будуть надані певні гарантії (наприклад, звільнення від податків). Після введення до реєстру можливим є надання спеціального документу «Паспорта волонтера», де будуть зазначені підстави набуття статусу волонтера та досвід волонтерської діяльності як завершальний етап чи результат процесу реєстрації волонтера чи волонтерської організації.

По-четверте, розробка якісної стратегії громади щодо проведення інформаційної кампанії, спрямованої на залучення до волонтерства молоді громади, а також на розкриття максимальних можливостей для неї від участі у волонтерських проєктах. Оскільки Новоселицька громада є поліетнічною громадою, необхідно зробити більший акцент на культурних волонтерських проєктах, які уможливають об'єднання громади задля вирішення будь-яких потенційних чи реальних конфліктних ситуацій у громаді, що можуть виникнути між різними національними спільнотами.

По-п'яте, враховуючи, що Новоселицька міська територіальна громада є доволі великою за чисельністю населення (приблизно 30 тис. мешканців), доцільним є відкриття хоча би однієї школи для волонтерів. Така інституція навчала б усіх охочих у формі тренінгів, а також надавала би корисні поради стосовно можливих волонтерських ініціатив не тільки регіонального чи державного, а й міжнародного рівня.

По-шосте, якщо не на рівні громади, то хоча би на рівні області, потрібно створити у рамках молодіжної політики відповідний проєкт з поширення культури волонтерства та благодійництва через соціальну рекламу.

Таким чином, Новоселицька громада повинна не тільки прагнути, а й закріпити у місцевих нормативно-правових актах розвиток волонтерської діяльності. Такі рішення збільшать залучення всієї спільноти у процеси визначення та розгляду проблем громади. Також важливо заохочувати молодь Новоселицької міської територіальної громади до лідерства, здійснення волонтерської діяльності, а також соціальної відповідальності за майбутнє власної громади.

Ihor NEDOKUS, Tetiana ROMAN

THE VOLUNTEER MOVEMENT UNDER THE RUSSIAN INVASION OF UKRAINE (THE CASE OF NOVOSELYTSIA TOWN TERRITORIAL COMMUNITY CHERNIVTSI REGION)

The article reveals innovations in regulatory and legal support of volunteering in Ukraine. The volunteer movement in the Novoselytsia town territorial community under the Russian invasion of Ukraine is described. The experience of other regions of Ukraine regarding the popularization of volunteering is considered. Proposals for improving the organization of volunteer activities on the territory of the Novoselytsia community are developed.

Keywords: *volunteer movement, territorial community, civil society, humanitarian aid.*

Список джерел

1. Аналіз закону України «Про волонтерську діяльність». URL: <http://civil-rada.in.ua/?p=860>
2. Докаленко В. Взаємодія між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства в Україні в умовах широкомасштабної війни. URL: <https://bit.ly/3jAtOpE>
3. Закон України «Про волонтерську діяльність» (від 19.04.2011 р.) № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

4. За час повномасштабної війни в Україні з'явилося 4365 громадських та благодійних організацій. URL: <https://cedem.org.ua/news/4365-gromadskyh-ta-blagodijnyh>

5. Кожемяко: Нам удалось заставить людей поверить, что «светлых» в некогда «ватном» Харькове больше, чем «темных». URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/09/30/181385>

6. Корнієвський О. А. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналіт. доп. К.: НІСД, 2015. 36 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-02/volonter-697e4.pdf>

7. Офіційний веб-сайт Веселівської селищної територіальної громади / Волонтерам / Поклик - допомагати! URL: <https://veselivska-gromada.gov.ua/volonteram-1551169956>

8. Платформа «Волонтерство в Україні». URL: https://platforma.volunteer.country/about_us

9. Президент підписав закон про підтримку волонтерської діяльності та розширення її напрямів. URL: <https://profprensa.com/news/prezident-pidpisav-zakon-pro-pidtrimku-volonterskoyi-diialnosti-ta-rozshirennia-yiyi-napriamkiv>

10. Район-Інфо. У Новоселиці продовжують волонтерську роботу. URL: <https://www.rayoninfo.info/post>

11. Український кризовий медіа-центр. Новоселицька громада з Буковини: про міжнародну підтримку та волонтерську допомогу. URL: <https://uacrisis.org/uk/novoselytska-gromada-z-bukovyny-pro-mizhnarodnu-pidtrymku-ta-volontersku-dopomogu>

12. Офіційна сторінка Новоселицької міської ради територіальної громади. URL: <https://www.facebook.com/novoselitsarada>

References

1. Analiz zakonu Ukrainy «Pro volontersku diialnist». URL: <http://civil-rada.in.ua/?p=860>

2. Dokalenko V. Vzaiemodiia mizh orhanamy publichnoi vlady ta instytutamy hromadianskoho suspilstva v Ukraini v umovakh shyrokomasshtabnoi viiny. URL: <file:///C:/Users/123/Downloads/286-Article%20Text-358-1-10-20220630.pdf>

3. Zakon Ukrainy «Pro volontersku diialnist» (vid 19.04.2011 r.) № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

4. Za chas povnomasshtabnoi viiny v Ukraini ziavylosia 4365 hromadskykh ta blahodiinykh orhanizatsii. URL: <https://cedem.org.ua/news/4365-gromadskykh-ta-blagodijnyh>

5. Kozhemiako: Nam udalos zastavyt liudei poveryt, chto «svetlykh» v nekohda «vatnom» Kharkove bolshe, chem «temnykh». URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/09/30/181385>

6. Korniievskiy O.A. Volonterskiy rukh: svitovyi dosvid ta ukrainski hromadianski praktyky: analit. dop. K.: NISD, 2015. 36 s. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-02/volonter-697e4.pdf>

7. Ofitsiyniy veb-sait Veselivskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady / Volonteram / Poklyk - dopomahaty! URL: <https://veselivska-gromada.gov.ua/volonteram-1551169956>

8. Platforma «Volonterstvo v Ukraini». URL: https://platforma.volunteer.country/about_us

9. Prezydent pidpysav zakon pro pidtrymku volonterskoi diialnosti ta rozshyrennia yii napriamiv. URL: <https://profpressa.com/news/prezident-pidpisav-zakon-pro-pidtrimku-volonterskoyi-diialnosti-ta-rozshirennia-yiyi-napriamkiv>

10. Raion-Info. U Novoselytsi prodovzhuiut volontersku robotu. URL: <https://www.rayoninfo.info/post>

11. Ukrainskyi kryzoviy media-tsestr. Novoselytska hromada z Bukovyny: pro mizhnarodnu pidtrymku ta volontersku dopomogu. URL: <https://uacrisis.org/uk/novoselytska-gromada-z-bukovyny-pro-mizhnarodnu-pidtrymku-ta-volontersku-dopomogu>

12. Ofitsiina storinka Novoselytskoi miskoi rady terytorialnoi hromady. URL: <https://www.facebook.com/novoselitsarada>

ЛОКАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ В УКРАЇНІ

Дослідження зосереджується на вивченні процесів локалізації гуманітарної політики України в умовах воєнного стану. У статті увага приділена основним, найбільш актуальним і об'єктивним викликам в гуманітарній сфері.

Увагу авторки зосереджено на тому, як на практиці на час дії воєнного стану здійснюється реагування на основні виклики та здійснюється розв'язання проблем гуманітарної кризи.

Особливо детально розглянуто питання надання допомоги внутрішньо перемішеним особам, їхній адаптації та інтеграції в територіальні громади, які їх приймають. Здійснено відповідні висновки та узагальнення, внесено окремі практичні рекомендації.

Ключові слова: гуманітарна політика, воєнний стан, публічне управління, місцеве самоврядування, внутрішньо переміщені особи, агресія росії.

Повномасштабне вторгнення російської федерації (далі – РФ) на територію України 24 лютого 2022 року стало викликом самому існуванню Української держави. Початковий привід для вторгнення створив акт визнання РФ «незалежності “ДНР” та “ЛНР”» в адміністративних межах Донецької та Луганської областей. Однак, як видається, основною метою війни в Москві бачили захоплення Києва та встановлення російського військового та політичного контролю над усією територією України. І лише після поразки російських військ на київському, чернігівському та сумському напрямках мету російської «військової операції» було звужено до захоплення всієї території Донбасу та відторгнення від України південних областей, розташованих уздовж узбережжя Чорного та Азовського морів¹.

Військові дії терористичної політики кремля, що одночасно поширювалася на півночі, сході та півдні України, викликали масові переміщення

¹ Екзистенціальний вимір російсько-української війни. URL: <https://cutt.ly/P2D53n4> (дата звернення: 15.09.2022).

населення нашої держави. За даними ООН, понад 6,9 мільйона людей стали внутрішньо переміщеними особами. Кількість українських біженців, зареєстрованих у Європі, перевищила 7 мільйонів².

Актуальність статті полягає у необхідності дослідження змін пріоритетів гуманітарної політики в умовах воєнного стану України. Ці зміни потребують вивчення як з точки зору визначення загальнодержавних пріоритетів, так і їх реалізації й аналізу тих проблем, що виникають на місцевому рівні.

Питання щодо загрози соціогуманітарному розвитку в умовах повномасштабної війни в Україні досліджували науковці Т. Боднарчук, О. Курбет³. Дослідженнями гуманітарної політики України в умовах воєнного стану та євроінтеграційних процесів висвітлено у спільній статті А. Круглашова та Н. Сабадаш⁴. Також мною досліджувались зміни пріоритетів гуманітарної політики під час воєнного стану: локальний та регіональний вимір⁵. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні досліджували С. Ковальчук, М. Пивовар⁶.

Уряду та громадянському суспільству України довелося втілювати безпрецедентне за масштабом і складністю гуманітарне реагування у відповідь на ті загрози, руйнування та відповідні переміщення громадян, які тривають із моменту вторгнення росії до України у лютому 2022 року. Без негайної допомоги від міжнародних організацій, більшість з яких не поспішали мобілізуватися або розширювати свою присутність у країні, місцеві та здебільшого волонтерські зусилля стали основою початкової операції з надання різних видів невідкладної гуманітарної допомоги.

² Кількість українських біженців, зареєстрованих у Європі, перевищила 7 мільйонів – нові дані ООН. URL: <https://cutt.ly/j2D6wMi> (дата звернення: 15.09.2022).

³ Боднарчук Т., Курбет О. Загрози соціогуманітарному розвитку в умовах повномасштабної війни в Україні URL: <https://cutt.ly/wVo81u9> (дата звернення: 15.09.2022).

⁴ Kruglavshov A., Sabadash N. Decentralisation Processes in Ukraine: Dilemmas of Democratisation and National Security URL: <https://vpa.ktu.lt/index.php/PPA/article/view/28441> (дата звернення: 15.09.2022).

⁵ Сабадаш Н. Зміни пріоритетів гуманітарної політики під час воєнного стану: локальний та регіональний вимір. URL: <http://surl.li/ekufz> (дата звернення: 15.09.2022).

⁶ Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/259521> (дата звернення: 15.09.2022).

Але ці зусилля не можуть бути успішними без залучення зовнішніх ресурсів⁷. На засіданні Ради Безпеки ООН 7 вересня 2022 року, заступниця генерального секретаря ООН з політичних та миротворчих питань Розмарі Дікарло наголосила, що гуманітарні потреби України стрімко зростають. За її словами, допомога ООН розширилась, і зараз різними формами допомоги охоплено 12,7 мільйона українців. Наразі ООН активно працює в усіх регіонах України, але організація «вкрай стурбована відсутністю доступу до українців, які проживають на територіях, що не підконтрольні уряду України». «Наші гуманітарні заходи охоплюють лише один мільйон людей у цих районах, незважаючи на підтверджені величезні гуманітарні потреби», – підкреслила Дікарло. За її словами, більшість гуманітарних організацій, що працюють в Україні, – місцеві, їх більше 60% від загальної кількості – понад 560, і тисячі українських волонтерів працюють по всій країні⁸. У таких умовах на місцевому та регіональному рівнях, особливо на тилкових територіях, важливою та відповідальною сферою має бути реалізація гуманітарної політики. Саме територіальні громади мають здійснювати вчасне реагування на виклики воєнного часу та розв'язання проблем гуманітарної кризи.

Так, наприклад, у Чернівцях уже 24 лютого 2022 відбулось засідання новоствореної координаційної ради з питань розвитку та підтримки волонтерського руху при виконавчому комітеті Чернівецької міської ради⁹. За результатами засідання прийнято рішення щодо допомоги внутрішньо переміщеним особам (далі – ВПО) у Чернівецькій міській територіальній громаді, зокрема:

– розгорнуто місця для тимчасово переміщених осіб на базі 57 закладів освіти: 29 закладів загальної середньої освіти комунальної форми власності; 3 приватні заклади загальної середньої освіти; 25 закладів дошкільної освіти¹⁰;

⁷ Локалізація інтернаціоналізації гуманітарного реагування в Україні. URL: <https://cutt.ly/N2D9Ngu> (дата звернення: 15.09.2022).

⁸ Кількість українських біженців, зареєстрованих у Європі, перевищила 7 мільйонів – нові дані ООН URL: <https://cutt.ly/j2D6wMi> (дата звернення: 15.09.2022).

⁹ Поточні документи управління у справах сім'ї та молоді департаменту соціальної політики Чернівецької міської ради.

¹⁰ Там само.

– створено 12 пунктів видачі гуманітарної допомоги. У гуманітарних пунктах видавали продуктові набори, засоби гігієни, подушки, ковдри, постільну білизну, рушники, підгузки для дітей, дитяче харчування, одяг тощо. Понад 40 тис. сімей з числа внутрішньо переміщених осіб отримали допомогу на вищезазначених пунктах, з них жінок 70% та чоловіків – 30%¹¹.

– розроблено дорожню карту з отримання гуманітарної допомоги для внутрішньо переміщених осіб¹²;

– створено довідник з корисною інформацією для ВПО. У довіднику зазначені телефони гарячих ліній, телефони місць поселення, надання медичної та психологічної допомоги; інформація щодо пунктів видачі гуманітарної допомоги, вказано адреси медичних закладів для отримання медичної допомоги; інформація щодо організації навчання у закладах загальної середньої освіти; адреси та графіки роботи безкоштовних лазень і безкоштовної соціальної пральні; розміщена інформація щодо ресторанів та кафе, які надають безкоштовне харчування; зібрана інформація щодо безкоштовних розваг для дітей та інформація для підлітків тощо¹³.

Станом на кінець липня 2022 року у Чернівецькій територіальній громаді було зареєстровано близько 44,5 тис. внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які отримали цей статус, з них 15,4 тис. чоловіків та 29,1 тис. жінок. На обліку перебуває 30,7 тис. сімей, нараховується понад 14 тис. дітей до 18 років, 22,9 тис. працездатного населення, понад 1,6 тис. осіб з інвалідністю, майже 5,8 тис. пенсіонерів, 133 багатодітні сім'ї, 67 сімей, які отримують соціальну допомогу. За час повномасштабної війни з росією майже 29 тисяч заявників отримали допомогу на проживання, що склало близько 300,3 млн гривень¹⁴.

Питання внутрішньо переміщених осіб є надзвичайно важливим, тому при виконавчому комітеті Чернівецької міської ради створено Координаційну раду з питань внутрішньо переміщених осіб, до складу

¹¹ Там само.

¹² Там само.

¹³ Поточні документи управління у справах сім'ї та молоді департаменту соціальної політики Чернівецької міської ради.

¹⁴ Поточні документи департаменту соціальної політики Чернівецької міської ради.

якої входять представники громадських організацій, які опікуються розв'язанням питань ВПО. Чернівецька міська територіальна громада стала першою в західному регіоні, де запрацював такий консультативно-дорадчий орган, та єдиною в Україні, де він був створений одразу після широкомасштабного вторгнення росії 24 лютого 2022 року¹⁵.

На першому засіданні цієї ради прийнято рішення щодо основних напрямів її діяльності, зокрема узгоджених дій на місцевому рівні в частині реалізації прав ВПО на забезпечення житлом, інтеграції ВПО у громаду, сприяння релокації бізнесу та працевлаштування ВПО¹⁶. Координаційною радою було підтримано пропозицію щодо внесення змін до «Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 в Чернівецькій області» в частині підтримки ВПО¹⁷. Для забезпечення надання якісних соціальних послуг особам з категорії ВПО прийнято рішення про створення служби «Центр підтримки внутрішньо переміщених осіб» при Чернівецькому міському центрі соціальних служб. Зазначений проєкт рішення розглянуто і схвалено на засіданні сесії Чернівецької міської ради¹⁸ і він реалізується на практиці.

Вимагає особливої уваги те, що як представники цієї категорії українського громадянства потребують адаптації до нових умов та допомоги в пошуках працевлаштування, забезпечення якісними освітніми, медичними, культурними послугами, так і місцевому населенню також потрібна адаптація до тих нових обставин, коли поруч з ними опинилися люди з відчутно різними підходами до життя і спілкування, повсякденними практиками діяльності, формами і змістом спілкування, врешті-решт своїми цінностями¹⁹.

Від успішної соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб залежить політична стабільність, соціальні відносини, розвиток економіки, культури, знижується соціальна напруга в суспільстві. Соціальна адаптація переселенців визначається як встановлення оптимальних

¹⁵ Там само.

¹⁶ Там само.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Поточні документи Чернівецької міської ради.

¹⁹ Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/259521> (дата звернення: 15.09.2022).

відносин переселенців із соціальними інститутами, групами, органами влади на території проживання; закріплення тенденції до партнерських відносин з іншими групами, що здійснюється на основі вирівнювання показників їхнього соціального та економічного стану; нормалізація морально-психологічного самопочуття переселенців на основі випробуваного почуття приналежності до місцевого співтовариства, усвідомлення і прийняття цінностей, переконань, норм²⁰.

Варто зазначити, що це величезна робота, яка лягла на плечі місцевої і регіональної влади, мешканців громад. Як наслідок породжує необхідність водночас у чітко визначених пріоритетах загальнодержавної політики, тому що делегуючи повноваження на місця, органи центральної влади повинні й забезпечити органи місцевої виконавчої влади та інститути місцевого самоврядування не лише новими повноваженнями та завданнями, але й достатніми фінансовими та іншими ресурсами для їх успішного виконання.

Необхідно підкреслити, що величезну роль і на цьому етапі боротьби Української держави за свою майбутність головним чином відіграли громадяни України, волонтерський рух, громадські організації, асоціації. Їх активність проявляється в повсякденній допомозі й підтримці не лише на лінії фронту, на територіях, охоплених бойовими діями, але й у відносно глибокому тилу. Передусім, у праці з внутрішньо переміщеними особами, дітьми та дорослими, людьми похилого віку, які потребують особливої уваги та підтримки. Варто зазначити, що громадянське суспільство, громадський сектор показав свою життєздатність та виключно важливе значення у відсічі ворогові²¹. Але війна не вщухає, а триває далі і ресурси громадянського суспільства також потребують оновлення та різнобічної підтримки.

Серед конкретних прикладів допомоги інституціям громадянського суспільства можна згадати наступний. Чернівецька міська територіальна громада взяла участь у відборі щодо реалізації проєкту USAID «Демо-

²⁰ Соціальна робота в територіальних громадах з внутрішньо переміщеними особами. URL: <http://surl.li/ekton> (дата звернення: 15.09.2022).

²¹ Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/259521> (дата звернення: 15.09.2022).

кратичне врядування у Східній Європі» (DG East). Нова ініціатива DG East має на меті надання технічної підтримки органам місцевого самоврядування західних областей України, які прийняли найбільшу кількість ВПО і потребують сприяння в ефективному управлінні цією допомогою. Надання технічної підтримки буде зроблено через надання тренінгових онлайн-курсів, які включатимуть ознайомлення з основними принципами управління ВПО, відповідними міжнародними стандартами, кращими практиками, а також конкретною допомогою ОМС у визначенні ключових потреб ВПО, оцінюванні наявних проблем і пошуку шляхів їх подолання. У межах цієї діяльності планується підтримка 12 громад Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей України²².

16 березня 2022 року створено гуманітарно-координаційний центр для прийому та розподілу гуманітарної допомоги на території громади при Чернівецькій міській раді²³. За ініціативи Чернівецької міської ради у співпраці з органами влади та волонтерськими бізнес-проектми запрацював Логістичний хаб гуманітарної допомоги у Сереті (Румунія) та Чернівцях для забезпечення транспортування гуманітарної допомоги з різних країн світу через румунсько-український кордон – «Help Ukraine Romania»²⁴.

Загалом у логістичних центрах і гуманітарному штабі працювали понад 100 людей – від вантажників і сортувальників до логістів та координаторів²⁵.

Тільки у перший місяць війни, за березень 2022 року, доставлено понад 700 тонн вантажів до 56 міст України, використано 89 автомобілів²⁶.

Відзначимо, що логістичний хаб «Help Ukraine Romania» виконує наступні завдання:

- забезпечує надходження гуманітарної допомоги з-за кордону;
- залучає партнерів, допомагає з пошуком транспорту для доставлення вантажу на румунсько-український кордон, надає трансферний склад та супроводжує перетин кордону;

²² Поточні документи Чернівецької міської ради.

²³ Там само.

²⁴ Там само.

²⁵ Там само.

²⁶ Там само.

- працює через Чернівецьку міську раду з офіційними запитами територіальних громад, що знаходяться в зоні бойових дій. Фокусується на безпосередній підтримці міст і селищ України;
- здійснює електронний облік товарів, які щоденно прибувають з десятків країн світу, а також авто, відправників та отримувачів;
- працює з верифікованими водіями в Україні та організовує пришвидшену процедуру проходження блокпостів для оперативного доставлення гуманітарної допомоги територіальним громадам.

Для виконання деяких завдань гуманітарного спектру органи місцевого самоврядування залучають допомогу міжнародних донорів, партнерів і міст-побратимів. Розширення такої співпраці дозволяє зменшити видатки місцевих бюджетів, які фінансуються із власних доходів або трансфертів з держбюджету, та зберегти їх фінансову спроможність. Вищевказані заходи реагування на прояви гуманітарної кризи необхідні для подальшої підтримки життєдіяльності громад в умовах суттєвого скорочення місцевих надходжень. Тут важлива підтримка уряду міжнародними партнерами України. Важливо, щоб уряд, представники громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування продовжували працювати спільно з міжнародними агенціями та надійними партнерами України у напрямку забезпечення вирішення завдань гуманітарної допомоги.

Висновки

Російська агресія проти України спричинила серйозну масштабну гуманітарну кризу. Повномасштабне військове вторгнення росії та інтенсивні бойові дії, що тривають в Україні з 24 лютого 2022 року, призвели до болісних гуманітарних наслідків для населення України, оскільки постачання базових товарів і послуг призупинилося, а цивільне населення намагається врятуватися від бойових дій. Запровадження в Україні воєнного стану позначилося на всіх сферах суспільного життя. Війна зосередила увагу на важливості гуманітарної політики, що зумовлює потребу в гнучкій трансформації діяльності органів місцевого самоврядування на період дії воєнного стану. Передусім постала необхідність своєчасної допомоги внутрішньо переміщеним особам, особливо на початку повномасштабної війни, з

подальшою їх адаптацією та інтеграцією у територіальні громади. Розв'язання проблем вимушених переселенців локалізується на місцевому рівні, де розкривається вся гострота ситуації перебування переміщених груп людей. Одним із стратегічних пріоритетів для гуманітарної спільноти має бути визначення та підтримка довгострокових рішень, які дозволять внутрішньо переміщеним особам відновити своє життя і жити в безпеці та гідності. Важливим є розвиток мережі послуг консультативної, інформаційної, юридичної та психологічної підтримки внутрішньо переміщених осіб. Усе вище перелічене передбачає ретельне планування як ресурсів, так і стратегічних підходів до розв'язання гуманітарних проблем. Для органів місцевої влади варто розробити відповідні стратегії розвитку громад, враховуючи наявні потреби та проблеми внутрішньо переміщених осіб. Також на основі стратегій доречним є затвердження місцевих цільових програм з відповідним фінансовим ресурсом для підтримки, адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючу громаду.

Nataliia SABADASH

LOCALIZATION OF NATIONAL HUMANITARIAN POLICY IN THE CONDITIONS OF FULL-SCALE WAR IN UKRAINE

The study focuses on the processes of localization of Ukraine's humanitarian policy under the conditions of martial law. The article outlines the main and most relevant current challenges in the humanitarian sphere, provoked by Russian war against Ukraine.

Special attention is paid to practical issues of the authorities and society responses to those challenges of humanitarian crisis problems which carried out during martial law.

The author considers also some issue of assistance to internally displaced persons, their adaptation and integration into the territorial communities that host them. Finally, some conclusions are made and proposals suggested.

Key words: *humanitarian policy, martial law, public administration, local self-government, internally displaced persons, Russia's aggression.*

Список джерел

1. Kruglashov A., Sabadash N. Decentralisation Processes in Ukraine: Dilemmas of Democratisation and National Security. URL: <https://vpa.ktu.lt/index.php/PPA/article/view/28441> (дата звернення: 15.09.2022).
2. Боднарчук Т., Курбет О. Загрози соціогуманітарному розвитку в умовах повномасштабної війни в Україні. URL: <https://cutt.ly/wVo81u9> (дата звернення: 15.09.2022).
3. Екзистенціальний вимір російсько-української війни. URL: <https://cutt.ly/P2D53n4> (дата звернення: 15.09.2022).
4. Кількість українських біженців, зареєстрованих у Європі, перевищила 7 мільйонів – нові дані ООН. URL: <https://cutt.ly/j2D6wMi> (дата звернення: 15.09.2022).
5. Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/259521> (дата звернення: 15.09.2022).
6. Локалізація інтернаціоналізації гуманітарного реагування в Україні. URL: <https://cutt.ly/N2D9Ngu> (дата звернення: 15.09.2022).
7. Поточні документи департаменту соціальної політики Чернівецької міської ради.
8. Поточні документи управління у справах сім'ї та молоді департаменту соціальної політики Чернівецької міської ради.
9. Поточні документи Чернівецької міської ради.
10. Сабадаш Н. Зміни пріоритетів гуманітарної політики під час воєнного стану: локальний та регіональний вимір. URL: <http://surl.li/ekufz> (дата звернення: 15.09.2022).
11. Соціальна робота в територіальних громадах з внутрішньо переміщеними особами. URL: <http://surl.li/ekton> (дата звернення: 15.09.2022).

РОЗДІЛ II

ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

**Сергій ГАКМАН,
Анатолій КРУГЛАШОВ,
Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК**

ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ЇХ ВИРІШЕННЯ

УДК: 352.071.6(477.85)

Російсько-українська війна надзвичайно посилила значення ефективної діяльності всіх інститутів державної влади та органів місцевого самоврядування нашої країни. Процеси децентралізації влади стали одним із потужних факторів забезпечення стійкості та опірності українського суспільства, дозволили йому вистояти в жорстоких умовах повномасштабної війни. Проте умови воєнного стану призупинили подальші процеси децентралізації і не дозволяють результативно виконувати низку інших завдань із реформування системи публічного управління в нашій державі, які необхідні для забезпечення її сталого розвитку, втілення в життя європейського та євроатлантичного вибору.

У таких умовах необхідно здійснити критичний аналіз досягнутих результатів децентралізації в кожному з окремих регіонів нашої держави. На основі вивчення цього досвіду в Чернівецькій області вносяться науково-практичні рекомендації щодо подальших кроків у реформаторській діяльності влади, спрямованих на забезпечення її належної діяльності на регіональному та субрегіональному рівнях.

Ключові слова: процеси децентралізації, проблеми новоутворених громад, наслідки адміністративно-територіальної реформи, Чернівецька область.

Вступ

Нова фаза російсько-української війни стала жорстоким випробуванням не тільки для громадян нашої країни, але й суворою перевіркою

життєздатності державності й дієспроможності системи публічного управління України. Ті системні проблеми, які перешкоджали демократичному розвитку нашої країни, становленню правової та соціальної держави України стали більш очевидними, а їх вирішення ускладнилося випробуваннями воєнної інтервенції Росії та окупацією частини наших територій. На противагу цьому серед українських громадян та публічних службовців виявилось значно більше тих, хто проявив стійкість і мужність, здатність протидіяти новим, надзвичайно складним зарозам. В умовах максимального напруження сил українського суспільства недоліки системи публічного управління набувають особливо негативного значення, а тому потребують їх уважного вивчення та наступного подолання. Серед важливих опор стійкості нашої країни особливе місце посідає система місцевого самоврядування, яка зазнала суттєвих змін, починаючи з 2014 року, у процесі децентралізації влади.

Умови воєнного стану заблокували подальший поступ реформ, спрямованих на завершення процесів децентралізації влади, але саме їх основні результати також і не в останню чергу уможливили ту стійкість державної влади та всієї системи публічного управління, які дозволили Україні вистояти і впевнено наближати перемогу над російськими загарбниками та окупантами. Тому так важливо проводити критичний і збалансований аналіз здобутків і проблем у процесі децентралізації влади, оцінити, на якому рівні їх здійснення нас зупинили повномасштабне вторгнення Росії в нашу країну, узагальнити регіональний та локальний досвід децентралізаційних реформ, приділяючи належну увагу специфіці кожного з українських регіонів.

Мета статті полягає у вивченні регіональних і локальних особливостей децентралізації влади в Чернівецькій області, перш за все під кутом зору виявлення проблем і конфліктних ситуацій, породжених цими процесами. Ця мета зумовлює виконання завдань як з критичного аналізу поступу децентралізаційних процесів у регіоні, так і на основі виявлення проблемних питань внесення науково-практичних рекомендацій щодо їх вирішення для органів виконавчої влади та інститутів місцевого самоврядування.

Основою статті стало дослідження «Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах адміністративно-територіальної реформи та соціально-економічної кризи», здійснене авторами в рамках однойменного проєкту Благодійного фонду «Суспільні ресурси та ініціативи» та ГО «Буковинський політологічний центр за підтримки Східноєвропейської мережі Глобального партнерства з попередження збройних конфліктів (GPPAC)» та Чернівецької обласної ради¹. При написанні статті автори враховували теоретичний доробок вітчизняних дослідників процесів децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу.

Після створення необхідного концептуального та нормативно-правового фундаменту процесів децентралізації влади в 2014 році, з наступного 2015 року почалося практичне здійснення децентралізації влади: утворення громад і нових укрупнених районів. Якщо щодо громад було чітко зрозуміло, які їм передані повноваження, то питання щодо повноважень районам залишалися відкритими.

У попередній моделі публічного управління повноваження районної ради (відповідно до чинної Конституції) є такими: 1) організація діяльності районної ради; 2) управління майном спільної власності територіальних громад району (оскільки з децентралізацією наказом Кабміну все майно було передано ТГ, то майна залишилося надзвичайно мало – наприклад, водяні станції, що були на балансі району); 3) місцеві програми і заходи (дуже розмиті, не перераховано тощо) – будівництво і ремонт доріг – через державні трансфери. Але на рівні закону ТГ передали відповідальність за охорону здоров'я, освіту тощо.

Децентралізація влади поставила на порядок денний низку важливих і разом з цим складних питань. Серед них особливої уваги вимагав процес формування нового адміністративно-територіального устрою України: формування об'єднаних територіальних громад на нових умовах. Перерозподіл владних повноважень, посилення позицій та

¹ Гакман С. М., Круглашов А. Н., Нечасва-Юрійчук Н. В. Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах адміністративно-територіальної реформи та соціально-економічної кризи. Аналітична доповідь. Чернівці: Технодрук, 2021. 52 с.

відповідальності (у т.ч., фінансової) об'єднаних територіальних громад стимулювали чисельні дискусії як в експертному середовищі, так і на законодавчому рівні. Ще одним окремим суперечливим процесом реформи адміністративно-територіального устрою України став перегляд поділу Чернівецької області на нові райони.

Процеси створення нового районного поділу в Чернівецькій області викликали чимало дискусій і можуть виявитися джерелом дестабілізації соціально-політичних процесів у регіоні у подальшій перспективі його розвитку. Зокрема це припущення стосується включення до новостворених районів різних історико-культурних зон і громад з відмінним етнічним складом населення.

На початковому етапі розробки проєктів субрегіонального рівня Чернівецька область мала найбільшу кількість їх варіантів – 7². Зокрема, було запропоновано декілька планів районування, відповідно до яких область планували розділити на п'ять (Черемошський, Сіретський, Прутсько-Дністровський, Прутський та Дністровський), чотири (Черемошський, Сіретський, Прутський, Дністровський) чи три (Центральний / Чернівецький, Західний / Вижницький, Східний / Кельменецький; Центральний / Чернівецький, Західний / Вижницький, Східний / Хотинський; Чернівецький, Сторожинецький, Хотинський) райони. Відповідно до рішення Верховної Ради України від 17 липня 2020 року, Чернівецька область поділена на три райони – Чернівецький, Дністровський та Вижницький³.

Прийнятий варіант був повністю неочікуваний як для територіальних громад, так і для експертного середовища області і викликав чимало критичних зауважень вже через кулуарне й недостатньо прозоре прийняття. Насамперед він породив ситуацію довільного, економічно та демографічно незбалансованого поділу території області на домінуючий у всіх відношеннях Чернівецький район і два сусідні, менш потужні за ресурсами та наявними можливостями розвитку Дністровський та Вижницький райони. Внаслідок такого непропорційного по-

² Decentralization. Чернівецька область (проєктні райони). Нові райони. URL: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons/chernivetska>

³ Там само.

ділу ресурсного потенціалу територій нових районів мешканці останніх можуть надалі відчувати себе дискримінованими щодо мешканців центрального Чернівецького району. Наразі латентні внутрішньо-регіональні напруження несуть зародок значного конфліктного потенціалу. Він може відчутно негативно проявити себе у публічній сфері вже у недалекому майбутньому.

Ухвалені рішення викликали широке обговорення та публічне висловлювання невдоволення з боку жителів Хотина, оскільки центром новоствореного Дністровського району стали Кельменці⁴. Хотин втратив свої позиції як районний центр, що викликало протести місцевих мешканців. Причому учасники пікетів наголошували, що фактичне перенесення державних установ з Хотина до Кельменців розпочалося ще у 2016 році, однак рішення, прийняте у липні 2020 року, стало неочікуваним для мешканців колишнього районного центру – Хотина⁵. Пізніше протести припинилися⁶, але залишили певні відчуття невдоволення діями влади серед місцевих мешканців.

Таким чином, проведення адміністративно-територіальної реформи актуалізувало окремі конфліктні ситуації, які за певних обставин можуть загостритись. Розглянемо ті з них, які, на нашу думку, заслуговують на окрему увагу.

Одна з найбільших конфліктогенних територій Чернівецької області під час проведення децентралізації — Дністровський район. Це пов'язано насамперед, але не виключно, із визначенням центру новоутвореного Дністровського району Чернівецької області. Ним було обрано смт. Кельменці. На початковому етапі роботи над адміністративно-територіальним реформуванням області переважало переконання, що центром у Східній частині області повинно бути місто Хотин. На

⁴ Верховна Рада зменшила кількість районів у Чернівецькій області до трьох. URL: <https://promin.cv.ua/2020/07/17/verkhovna-rada-zmenshyla-kilkist-raioniv-u-chernivetskii-oblasti-do-trokh.html>

⁵ Волощук І. Хотин чи Кельменці: вимоги протестувальників та аргументи на користь сторін. URL: <https://shpalta.media/2020/07/17/kelmenci-chi-xotin-vimogi-protestuvalnikiv-ta-argumenti-na-korist-storin/>

⁶ Воевідко Я. На Буковині утворюють три райони — Рада проголосувала за новий адміністративний поділ. Суспільне. Новин. URL: <https://susplne.media/111468-za-dobu-na-bukovini-viavili-majze-piv-tisaci-hvorih-na-covid-19/>

користь цього припущення наводились наступні аргументи: Хотин є містом, а не селищем міського типу; експерти переконували, що в частині області, наближеній до Хотина, щільність населення, скупчення населених пунктів є значно вищими, тому ідея виглядала як логістично правильний варіант.

Проте на засіданні робочої групи Верховної Ради України в народних депутатів, що представляють регіон, виникла інша думка. На обґрунтованих показниках досяжності визначилася інша позиція, а саме, що Кельменці є більш відповідними для ролі центру новоствореного району. Відповідно до 10 пункту Методичних рекомендацій, за якими формується новий адміністративний субрегіональний рівень України: «Адміністративним центром одиниці субрегіонального (районного) рівня (ОСР) визначається населений пункт, чисельність постійного населення якого становить, як правило, більше ніж 10 тисяч осіб та в зоні доступності якого постійно проживає більше населення, ніж в зонах доступності інших населених пунктів, чисельність постійного населення яких становить більше ніж 10 тисяч осіб (у разі їх наявності на території ОСР, сформованій згідно з підпунктом 1 пункту 8 цих Методичних рекомендацій)»⁷.

Експертне моделювання демонструє, що район з центром у Кельменцях покриває майже 100% населення території в шістдесятикілометровій зоні, водночас проєктний район з центром в Хотині покриває тільки 106 тисяч мешканців зі 158-ми. Додатковим аргументом також став той факт, що попри статус міста чи селища міського типу, якщо розглядати громади суто за критерієм чисельності населення, сумарне населення Хотинської ОТГ складає 18 470 осіб, а Кельменецької – 32 812 осіб. Зазначимо, що Кельменецька об'єднана громада стала більшою, ніж Хотинська, в результаті проведення першого етапу об'єднання громад.

Але за історичним статусом в період існування повітової системи Хотин був центром відповідного повіту, і він посідає особливо важливе місце в історії України та сусідніх держав (Польщі, Румунії, Молдови насамперед). Тому таке адміністративне рішення викликало болісну

⁷ Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Method.recom._rayon_.pdf

реакцію та протести в Хотині, які мають, з одного боку, цілком обґрунтовані причини, пов'язані зі статусом міста, відомого як в Україні, так і за її межами. А з іншого боку, ця проблема породжена також недостатньо якісною комунікацією регіональної виконавчої влади з місцевими мешканцями та впливом місцевих політичних акторів на процеси ухвалення важливих рішень щодо здійснення АТР в області⁸.

Водночас варто наголосити, що формування нових районів спровокувало зростання соціально-економічної та культурно-освітньої напруженості в ряді громад, про що йтиметься нижче. До них додаються й об'єктивні логістичні проблеми. При формуванні районів не завжди були враховані інфраструктурні можливості окремих населених пунктів. Так, певною і, схоже, тривалою проблемністю вирізняється ситуація з Мамализькою територіальною громадою. Це – єдина ТГ колишнього Новоселицького району, яка була приєднана до новоутвореного Дністровського району з центром в смт. Кельменці. Всі решта ТГ цього району увійшли до складу новоутвореного Чернівецького району. На поверхні – як мінімум два проблемні питання, що містять досить значний фактор конфліктогенності та є суспільно дражливими. Найперше: більшість населення новоствореного Дністровського району – україномовна, у той час як більшість населення цієї громади – румуномовна. Фактично у новоутвореному районі ця громада є єдиною з такою мовно-культурною характеристикою. Тож виникає мовно-культурне питання: населення громади має певні побоювання щодо того, чи будуть взяті у новоствореному районі до уваги їхні національно-культурні запити та потреби. Свою роль також відіграли певні кулуарні домовленості та приватні інтереси. Окрім того, є й суто інфраструктурні питання, вирішення яких потребує належної уваги: відстань від Мамалиги (центру територіальної громади) до Кельменців значно більша, аніж до Новоселиці (колишнього районного центру) та Хотина. Враховуючи відсутність автобусного сполучення, мешканці села повинні здійснювати пересадку в місті Хотин, для того щоб добратися до центру новоствореного Дністровського району.

⁸ Безгін І. Чому центром Дністровського району Чернівецької області було обрано Кельменці. URL: <http://nordbess-news.cv.ua/vitalij-bezhin-chomu-tsentrom-dnistrovskohorajonu-chemnivetskoji-oblasti-bulo-obrano-kelmentsi>

Останнє не додавало позитивного іміджу в очах жителів громади ні місцевій, ні центральній владі, які є провідниками цих змін.

Проблеми, які породили процеси децентралізації влади, виникають, проте, не лише в питаннях реформатування районного поділу області, а й на локальному рівні, тобто на рівні територіальних громад. Розглянемо деякі з них.

Так, прикладом недостатньо уважного вирішення цих проблем є питання про входження до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади села Коровія, рішення про що було прийнято 9 лютого 2020 року на загальних зборах жителями цього села. Беручи до уваги вказане рішення загальних зборів 10 лютого 2020 р., XXXV сесія VII скликання Коровійської сільської Ради ухвалила рішення № 01-35/2020 «Про надання згоди на добровільне приєднання до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади»⁹.

Відповідно до вимоги п. 6 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання громадян» та п. 14 Методики формування спроможних територіальних громад, рішення було надіслано Чернівецькій обласній державній адміністрації з проханням внести зміни до перспективного плану формування територій громад області з включенням с. Коровія до складу Волоківської сільської об'єднаної громади з тим, щоби подати це рішення на затвердження Кабінетом міністрів України. Проте Чернівецька ОДА прийняла рішення про приєднання с. Коровія до Чернівецької міської територіальної громади.

Слід зазначити, що з 3 по 7 лютого 2020 р. місцевою радою було проведено опитування жителів с. Коровія з приводу добровільного об'єднання до Чернівецької міської ОТГ. У ході опитування було виявлено, що 98% жителів села висловились проти такого варіанту об'єднання. Таким чином, позиція практично всіх мешканців цього села не була врахована.

Особливі побоювання, насамперед соціально-економічного характеру, проявляються у мешканців периферійних сіл новостворених

⁹ Рішення XXXV сесії VII скликання Коровійської сільської ради від 10 лютого 2020 р. № 01-35/2020 «Про надання згоди на добровільне приєднання до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади».

громад. Вони вбачають проблему в тому, що село, яке стало центром громади, дедалі більше перебирає на себе фінансові та інші ресурси, в той час як інші села не мають такого ж доступу до них.

Наприклад, конфлікт щодо різного бачення рівності можливостей мешканців різних сіл у рамках однієї ОТГ, спричинений суперечками між мешканцями центру територіальної громади та інших сіл щодо мови викладання в школах мав місце у Мамалигівській громаді. У 2016 р. після утворення об'єднаної громади було прийнято рішення про створення базової школи в селі Мамалига та ліквідацію шкіл у селах Балківці, Несвоя та Стальнівці, які були перетворені у філіали базової школи. Таке рішення не врахувало місцеві етнолінгвістичні особливості. Специфікою ситуації стало те, що ці три школи були з румунською мовою навчання, а базова школа – двомовна: румунська та українська. Відповідно населення названих сіл сприйняло об'єднання шкіл як небезпеку втрати звичного для них мовного режиму. Мешканці навколишніх сіл звернулися до суду. Пройшли кілька інстанцій. Врешті-решт, 1 березня 2017 року Вінницький апеляційний суд прийняв рішення, яким оцінив об'єднання шкіл як незаконне і поновив їх статус¹⁰. Усі ці фактори залишаються досить дражливими і за певних умов можуть актуалізуватися, адже зниження рівня конфліктогенності на сучасному етапі в цій громаді не означає, на наш погляд, його зняття.

Певний рівень напруження або й конфліктогенності в Чернівецькій області пов'язаний з утворенням диспропорційних територіальних громад на території колишнього Сокирянського району. Замість формування трьох спроможних територіальних громад, відбулося утворення нових територіальних громад без дотримання вимог доступності: надвеликої Сокирянської територіальної громади і формування двох порівняно невеликих ТГ – Вашковецької та Новодністрівської.

Зазначимо, що місто Новодністрівськ взагалі позбавлене додаткових територій перспективного розвитку. До того ж, на території сусідньої Ожівської громади розташоване сміттєзвалище, яке належить

¹⁰ Curtea de apel de la Vinița a oferit cel mai fericit „mărțișor” românilor din Cernăuți. URL: https://bucpress.eu/social/curtea-de-apel-de-la-3735?fbclid=IwAR2Qj_IB2NFphCMf7EEOg-kKCBmVZOVJXOsBR3qwM2ifzJQtGpU5Oq6Rlppg

місту Новодністровськ. Тому, як наслідок, у зв'язку зі зміною підпорядкування села, виникали суперечки і адміністративні перепони щодо забезпечення функціонування об'єкта критичної інфраструктури.

Окрім того, місто Новодністровськ було втягнуто в судову тяганину, пов'язану з адміністративним зменшенням Новодністровської об'єднаної територіальної громади (Новодністровськ та село Ломачинці об'єдналися в громаду в 2018 році відповідно до рішення Кабінету Міністрів). У зв'язку з цим Ломачинецька сільська рада припинила свої повноваження, і її правонаступником є Новодністровська міська рада.

Проте відповідно до Розпорядження КМУ «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад» від 12.06.2020 р., всі села навколо Новодністровська (сс. Білоусівка, Ломачинці, Васиївка та Ожеве) неочікувано були включені до складу оновленої Сокирянської міської територіальної громади. Слід відзначити, що більшість мешканців вище перелічених сіл працюють на підприємствах Новодністровського комплексного гідровузла, завдяки якому місто Новодністровськ є одним з найбільш економічно спроможних населених пунктів області. Проте необхідні їм послуги (освітні, медичні, соціальні т. ін.) вони вимушені отримати у віддаленому місті Сокиряни. Це безпрецедентна ситуація в Україні: Новодністровська міська ТГ утворена у складі лише м. Новодністровська. Не виключаємо, що тут також відстежуються лобістські інтереси конкретних місцевих посадовців.

У лютому 2021 р. відбулося чергове судове засідання Київського окружного адміністративного суду щодо визнання рішення КМУ незаконним в частині ліквідації Новодністровської ОТГ.

Враховуючи особливості Чернівецької області, Асоціація міст України зверталася до Кабінету Міністрів з проханням відпрацювати з відповідною обласною державною адміністрацією наступний формат спроможних територіальних громад:

- Сокирянська територіальна громада у складі: м. Сокиряни та Вітрянської, Волошківської, Гвіздовецької, Коболчинської, Кулішівської, Михалківської, Сербичанської сільських рад;
- Вашковецька територіальна громада у складі: Вашковецька, Бра-

танівська, Грубнянська, Корманська, Лопатівська, Олексіївська, Романковецька, Селищанська, Шебутинецька, Шишковецька сільські ради;

– Новодністровська територіальна громада у складі міста Новодністровськ, Білоусівської, Василівської, Ломачинецької, Ожівської сільських рад¹¹.

Привертає увагу також ситуація у селі Круп'янське. У 2020 р. Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про приєднання села Круп'янське Герцаївського району до Волоківської ОТГ Глибоцького району. Однак, 30 жовтня 2019 р. відбулись громадські обговорення, на яких було прийнято рішення про приєднання цього села до Острицької ОТГ, на що було отримано офіційну згоду даної територіальної громади. Рішення Кабміну спричинило хвилю невдоволення серед жителів громади, які вважають, що винним у цьому є один із народних депутатів, який особисто звернувся 5 травня 2020 р. у письмовій формі до керівництва Чернівецької обласної державної адміністрації з проханням посприяти відділенню села Круп'янське від попередньої територіальної громади та її подальшому приєднанню до Волоківської ТГ¹².

Для місцевих мешканців проблема з таким варіантом їх входження до нової громади полягає в тому, що дорога до центру сусідньої ТГ проходить через Валякузьмінський ліс, а прямого автобусного сполучення до Волоки немає. Обґрунтованих причин у рішенні Кабінету Міністрів та ініціативі народного депутата у сільській раді цього села не бачать¹³. Зазначимо, що села Велика Буда, Мала Буда та Круп'янське багато років входили до однієї сільської ради¹⁴. Заради справедливості, слід зазначити, що частина мешканців села, аргументуючи своє рішення більш ефективним менеджментом Волоківської ТГ, виступає за приєднання саме до цієї громади.

¹¹ АМУ звернулася до Уряду з проханням «не допустити утворення диспропорційних громад» у Чернівецькій області. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12440>

¹² Як нардеп Мазурашу опинився у центрі скандалу на Герцаївщині. URL: <https://www.bukinfo.com.ua/print?lid=121936>

¹³ На Герцаївщині розгорівся децентралізаційний скандал. URL: <https://www.facebook.com/watch/?v=677650593074048>

¹⁴ Scandal în Pasat: Satul ce face parte din Ținutul Herța va fi unit cu comuna Voloca fără voința locuitorilor. URL: <https://bucpress.eu/politica/scandal-in-pasat-satul-ce-12123>

Практика неврахування інтересів громадян, недостатньо ефективна та злагоджена комунікація поміж органами державної влади, місцевого самоврядування та громад у ході реалізації адміністративно-територіальної реформи створюють потенційне джерело напруги та збільшують вірогідність загострення соціального невдоволення та конфліктності у регіоні в цілому.

На процеси децентралізації суттєвий вплив мають етнонаціональні фактори, які потребують особливо уважного врахування в полікультурній Чернівецькій області. Її етнонаціональний склад змінювався впродовж усієї історії. Динамічні зміни, у першу чергу, залежали від державної приналежності територій (як окремих, так і в цілому) сучасної Чернівецької області в різні історико-політичні епохи. Ці чинники, а також різні моделі етнополітики різних держав, безпосередньо вплинули на формування культурної самобутності та етнонаціональної специфіки краю. Толерантне ставлення до інших, незалежно від мови, культури, релігії, зробило територію краю привабливою для втікачів від переслідування в інших країнах, наприклад, за релігійною ознакою, як це мало місце у випадку з російськими старообрядцями і не лише з ними.

Події минулого продовжують так чи інакше впливати і на сучасні процеси. Так, наприклад, Кам'янецька територіальна громада об'єднала села Багринівка, Біла Криниця та Кам'янка, кожне з яких має власну етнокультурну та лінгвістичну своєрідність. Село Біла Криниця стало духовно-історичним центром для російських переселенців – росіян-старообрядців, які з'явилися тут у XVIII столітті. У цьому селі було збудовано Успенський собор, який на певному історичному етапі був всесвітнім центром старообрядництва, і до сьогодні залишається однією з туристичних родзинок регіону.

У цьому контексті варто зазначити, що старообрядницька культура переживає складний період і потребує державної (або принаймні регіональної) підтримки. Відсутність останньої призводить до поступової втрати цілого культурного пласту та розмивання ідентичності етноконфесійної спільноти, якій належить особливе місце в полікультурній мозаїці нашого регіону.

На відміну від доволі закоріненої в соціокультурний ландшафт регіону, але нечисельної старообрядницької громади, значно більш значний вплив на розвиток етнонаціональних відносин у ньому здійснювали процеси формування тут російської громади, що відбувалися внаслідок освітньої, культурної та міграційної політики Москви у період після II Світової війни. Ця політика зумовила домінантне становище російської мови і культури. Національна політика радянської держави мали значний вплив на переформатування існуючої раніше етнополітичної структури регіону. Після проголошення незалежності України в новій державі змінився статус росіян – з носіїв привілейованого статусу вони перетворилися хоч і на найбільшу, однак меншину. За час незалежності чітко виявилися дві тенденції розвитку цієї етнічної спільноти в Україні в цілому і в Чернівецькій області зокрема. Відповідно: 1) прагнення до збереження власного попереднього привілейованого становища і національної ідентичності та відсутність внутрішніх передумов до самоізоляції росіян; 2) готовність певної частини російської спільноти змінити власну ідентичність на українську (що певною мірою підтверджується результатами перепису 2001 року порівняно з 1989 роком)¹⁵. І хоча увага влади та громадськості переважно звернута на події у східних областях України, які справді вимагають більш глибокого аналізу в контексті етнополітичних відносин, Чернівецька область також потребує особливо уважного ставлення. Зокрема російськомовна спільнота в краї, на нашу думку, може бути об'єктом політичного впливу з метою використання її як дестабілізуючого регіональну безпеку фактору. Особливо в контексті діяльності певних релігійних інститутів (що має стати предметом окремого дослідження). На наш погляд, етнонаціональний та релігійно-конфесійний фактори не завжди і не в повній мірі були враховані на попередніх етапах проведення децентралізації влади в Чернівецькій області. А в умовах повномасштабної війни Росії з Україною вони потребують ще більш прискіпливої уваги та належного врахування.

¹⁵ Круглашов А. Буковинська етнополітична мозаїка: історична спадщина та сучасні тенденції // Політичний менеджмент. 2004. № 2. С. 59-61.

Висновки та рекомендації

Проведене дослідження концентрує увагу на тих загрозах і небезпеках, які потребують першочергової уваги місцевої влади та громадськості. Воно дозволяє виявити низку несприятливих факторів, які негативно впливають на розвиток соціально-політичної ситуації в Чернівецькій області. Значна частина з них обумовлена тенденціями глобального та макрорегіонального рівня, деякі мають загальнонаціональний масштаб, а окремі зумовлені або накладаються на місцеві особливості історичного та соціально-культурного розвитку краю.

Серед зовнішніх чинників щодо регіональної стабільності визначальне значення мають проблеми, породжені спершу гібридною, а з 24 лютого 2022 року й конвенційною війною Росії проти України, які особливо чутливо виявляються в інформаційній сфері через поширення дезінформації, фейкових новин, маніпулятивних впливів. Ці підривні засоби впливу ставлять на меті дезорієнтувати місцеве населення, використовуючи існуючі соціальні, політичні та етнонаціональні суперечності в цілях дестабілізації регіонального суспільства, породження зневіри в перспективах успішного розвитку української державності.

Серед важливих подразників суспільно-політичних збурень для нашого регіону залишаються окремі проблеми етнонаціональних відносин. Спрощення раніше строкатої буковинської полікультурної мозаїки до переважно українсько-румунської бінарної опозиції приводить до звуження простору публічного діалогу з питань взаємин представників титульної нації та етнічних громад, породжує дихотомію, а не множинність виборів варіантів політичних і управлінських рішень у цій сфері. Це також стосується динаміки мовно-культурної ситуації і проблем реалізації Закону «Про освіту», деяких інших питань регіональної етнонаціональної політики. Разом із цим, наявний в розпорядженні регіональної влади інструментарій її розробки та здійснення мінімізований до вкрай обмежених інституційних і кадрових ресурсів, а сам порядок денний регіональної політики залишається незначним ані концептуально, ані стратегічно.

Нові виклики, а разом із цим небачені раніше можливості привнесені в регіональну політику процесами децентралізації влади в Україні.

Поруч із багатьма важливими досягненнями тут мають місце два типи проблем. На рівні ОТГ – це формування в окремих випадках осередків невдоволення ухваленими без достатньої проробки, адміністративним шляхом рішень про склад і межі нових територіальних громад. А на субрегіональному рівні це стосується запровадженого без належного експертного аналізу та громадського обговорення незбалансованого та непропорційного за ресурсним і людським потенціалом поділу області на три райони. Перекоси в цих випадках породжують вогнища напруги, які можуть стати осередками соціально-політичних конфліктів у Чернівецькій області. І хоча переважно більшість діагностованих конфліктних ситуацій у краї можна визначити як такі, що мають низьку або середню інтенсивність, нехтування необхідністю їх вирішення може значно погіршити регіональну стабільність і призвести до інтенсифікації напруги у тих сферах і територіях, які проаналізовані в цій розвідці.

Виходячи з цього аналізу, автори доповіді пропонують наступні *науково-практичні рекомендації*:

1. Основні матеріали доповіді та запропоновані в ній рекомендації представити керівництву Чернівецької обласної державної адміністрації та Чернівецької обласної ради на спільній нараді, за результатами якої розробити та прийняти узгоджені управлінські рішення.

2. Обговорити ключові питання запобігання розвитку конфліктних ситуацій в області на засіданнях Громадської Ради та Ради з питань регіональної етнополітики при ЧОДА з тим, щоби належно врахувати в управлінській діяльності їх пропозиції та рекомендації.

3. Створити міжвідомчу Координаційну раду з питань запобігання та врегулювання конфліктних ситуацій в області з представників керівництва ОДА, Чернівецької обласної ради, правоохоронних органів, наукових і громадських експертів. Засідання ради проводити не рідше як раз на пів року, а також за необхідності.

4. При перегляді обласних цільових програм і інших стратегічних документів врахувати нагальну потребу у створенні цілісної регіональної системи громадянської освіти, зокрема поширення навичок і вмій щодо інформаційної гігієни серед населення області.

5. Разом із Департаментом комунікацій та Департаментом освіти і науки ЧОДА розробити комплекс заходів, спрямованих на формування чутливості щодо конфліктних питань та навичок їх вирішення, зокрема в етнополітичній сфері та суспільних комунікаціях у державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та працівників освітньої галузі Чернівецької області.

**Serhii HAKMAN,
Anatoliy KRUGLASHOV,
Nataliia NECHAEVA-YURIICHUK**

EXPERIENCE OF THE DECENTRALIZATION IN CHERNIVTSI REGION: SOME PROBLEMS AND THEIR RESOLUTIONS

Process of decentralization became on of the key factor of Ukrainian society resilience and steadiness/ They contribute considerably into Ukraine ability to withstand challenges of the full-scaled war. However under current conditions of the Marshall law the further steps towards new system of power in Ukraine are suspended. Still they remain critically topical for the sustainable development of the State and very success of European and Euroatlantic course of the country.

All of those requires critical assessment of the achieved decentralization records in every region of Ukraine. Having it done with regard to Chernivtsi region, authors made some practical recommendations aimed at future reforms' steps of the authorities on the regional and subregional levels of public policy in Ukraine.

Key words: *decentralizations' process, problems of the newly created communities, administrative-territorial reforms' outcomes, Chernivtsi region.*

Список джерел

1. АМУ звернулася до Уряду з проханням «не допустити утворення диспропорційних громад» у Чернівецькій області. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12440>

2. Безгін І. Чому центром Дністровського району Чернівецької області було обрано Кельменці. URL: <http://nordbess-news.cv.ua/vitalij-bezhin-chomu-tsentrom-dnistrovskoho-rajonu-chernivetskoji-oblasti-bulo-obrano-kelmentsi>

3. Верховна Рада зменшила кількість районів у Чернівецькій області до трьох. URL: <https://promin.cv.ua/2020/07/17/verkhovna-rada-zmenshyla-kilkist-raioniv-u-chernivetskii-oblasti-do-trokh.html>

4. Воєвідко Я. На Буковині утворюють три райони — Рада проголосувала за новий адміністративний поділ. Суспільне. Новин. URL: <https://suspilne.media/111468-za-dobu-na-bukovini-viavili-majze-piv-tisaci-hvorih-na-covid-19/>

5. Волощук І. Хотин чи Кельменці: вимоги протестувальників та аргументи на користь сторін. URL: <https://shpalta.media/2020/07/17/kelmenci-chi-hotin-vimogi-protestuvalnikiv-ta-argumenti-na-korist-storin/>

6. Круглашов А. Буковинська етнополітична мозаїка: історична спадщина та сучасні тенденції // Політичний менеджмент. 2004. № 2.

7. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Method.recom_rayon_.pdf

8. На Герцаївщині розгорівся децентралізаційний скандал. URL: <https://www.facebook.com/watch/?v=677650593074048>

9. Рішення XXXV сесії VII скликання Коровійської сільської ради від 10 лютого 2020 р. № 01-35/2020 «Про надання згоди на добровільне приєднання до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади»

10. Як нардеп Мазурашу опинився у центрі скандалу на Герцаївщині. URL: <https://www.bukinfo.com.ua/print?lid=121936>

11. Curtea de apel de la Vinița a oferit cel mai fericit „mărțișor” românilor din Cernăuți. URL: https://bucpress.eu/social/curtea-de-apel-de-la-3735?fbclid=IwAR2Qj_IB2NFphCMf7EOG-kKCBmVZOVJXOsBR3qwM2ifzJQtGpU5Oq6RIppg

12. Decentralization. Чернівецька область (проектні райони). Нові райони. URL: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons/chernivetska>

13. Scandal în Pasat: Satul ce face parte din Ținutul Herța va fi unit cu comuna Voloca fără voința locuitorilor. URL: <https://bucpress.eu/politica/scandal-in-pasat-satul-ce-12123>

**Євгенія ЮРІЙЧУК,
Олександр БАБИН**

ГЕНДЕРНИЙ ДИЗАЙН ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розглянуто гендерні аспекти політичних прав у виборах в Україні через виявлення гендерних розривів, дисбалансу представництва жінок у виборних органах різних рівнів. Виявлено тенденцію до збільшення їх представленості й визначення чіткого євроінтеграційного курсу України (після 2004 та 2014 років). Констатовано відсутність жінок у своїй більшості на керівних посадах незалежно від політичних декларацій. Наголошено на важливості дотримання гендерної рівності участі жінок у виборчому процесі не тільки як кандидатів та виборців, а й адміністраторів виборів.

Ключові слова: вибори, гендер, виборчі процеси, політичні права, представництво жінок.

Демократичне трансформування українського суспільства передбачає забезпечення гендерного балансу в політичній сфері – сфері прийняття рішень. Важливою складовою для України на шляху до успішної європейської інтеграції – вирішення проблеми гендерного представництва у владі, особливо у місцевому та регіональному самоврядуванні, боротьба з сексизмом та дискримінацією на всіх рівнях. Гендерні аспекти виборчої системи та виборчих процесів в Україні вимагають інтеграції їх регулювання у всіх сферах державної, регіональної та місцевої політики.

Наявність гендерної проблеми в Україні фактично було визнано на початку ХХІ ст., хоча на конституційному рівні було закріплено рівні права чоловіків і жінок (Ст. 24 Конституції України). З 2005 р. було прийнято низку законодавчих і підзаконних актів, які їх деталізували та констатували дискримінацію на гендерному рівні й впроваджували відповідальність за недотримання гендерних норм. Це зокрема: закони України

«Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»^{1, 2}, «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»³, якими заборонена гендерна дискримінація державними органами влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами, юридичними особами всіх форм власності та фізичними особами, а запобігання та протидія дискримінації за гендерною ознакою віднесені до обов'язків Уповноваженого ВРУ з прав людини. Ст. 4 Закону України «Про державну службу»⁴ визначає, що державна служба здійснюється з дотриманням принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби – заборони всіх форм і проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу». Отже, гендерний паритет у сфері державної служби має забезпечуватися збалансованою участю представників обох статей в процесах управління державою.

Загалом констатуємо, що на законодавчому рівні закріплена рівність обох статей у всіх сферах, в тому числі і в адміністративному управлінні, а гарантування рівних можливостей представництва при прийнятті управлінських рішень на вищих рівнях політичного та суспільного життя визнано однією з пріоритетних сфер до 2030 року, що повинно забезпечити дотримання гендерного паритету на найвищих рівнях державного управління⁵.

Наявність «гендерного розриву» в світі фіксують із 2006 р. і щорічно представляють на Всесвітньому економічному форумі. Індекс глобального гендерного розриву (Global Gender Gap Index) використову-

¹ Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>. 29 (дата звернення: 03.10.2020).

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України в зв'язку з ухваленням Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 15 квітня 2008 року № 274-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/274-17#Text> (дата звернення: 03.10.2020).

³ Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 03.10.2022).

⁴ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 03.10.2022).

⁵ Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Цілі сталого розвитку: Україна : національна доповідь. 2017. URL: <https://bit.ly/3SjdJSx> (дата звернення: 03.10.2022).

ють для вимірювання реального рівноправ'я між представниками обох статей. Україна в рейтингу «Глобального гендерного розриву-2021» посіла сумарне 74 місце (із 156 країн)⁶, у 2022 р. – 81 (індекс – 0.707 (з 1)) (мал. 1). Характерно, що Україну відносять до регіону Центральна Азія, де вона посідає позицію між Казахстаном і Киргизією.

Central Asia

Country	Rank		Score
	Regional	Global	
Moldova	1	16	0.788
Belarus	2	36	0.750
Georgia	3	55	0.731
Kazakhstan	4	65	0.719
Ukraine	5	81	0.707
Kyrgyz Republic	6	86	0.700
Armenia	7	89	0.698
Azerbaijan	8	101	0.687
Tajikistan	9	114	0.663
Turkey	10	124	0.639

Мал. 1. Україна в рейтингу «Глобального гендерного розриву-2022»⁷.

У сумарному рейтингу громадянської та політичної свободи виокремимо субпоказник «Політичні повноваження», що передбачає участь у структурах, які приймають рішення. Його визначають за такими індикаторами як: кількість жінок-глав держав; місця у верхній палаті (% від загальної кількості місць); наявність квоти для жінок у виборчих списках; наявність квоти членства в партії. За субпоказником «Політичні повноваження» у 2021 році Україна посіла 103 місце,

⁶ Індекс глобального гендерного розриву. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/gender/oiuuiyutu> (дата звернення: 03.10.2022).

⁷ Global Gender Gap Report 2022. Insight reportjuly 2022. World Economic Forum https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf (дата звернення: 03.10.2022).

у 2022 р. – 100 позицію⁸. Практично в більшості держав світу навіть з розвинуеною економікою показник політичних повноважень є нижчим за інші, що пояснюють наявністю низки обмежень, згрупованих у певні моделі. Так, жінки-політикині та громадські активістки часто стикаються з організаційними бар'єрами. Це такі як: «скляна стеля» – «перешкоди, з якими стикаються жінки, які прагнуть обійняти високі посади в умовах рівної оплати праці»; «скляна стіна» – горизонтальна сегрегація, яка допускає доступ жінок тільки до другорядних посад або позбавляє їх доступу до певних областей; «цементна стеля» – бар'єр психологічного характеру – відмова жінок обійняти керівні посади через складність збалансувати особисте та трудове життя; «ліпка підлога» – культурний бар'єр, обмеження діяльності жінок виконанням домашніх обов'язків.

У багатьох країнах спостерігають розбіжність між декларацією політичними партіями наявності рівних прав чоловіків і жінок у політичному процесі, відсутністю дискримінаційної політики та присутністю жінок на керівних посадах.

Одним із найефективніших та найрозповсюдженіших механізмів урегулювання й досягнення гендерної рівності та рівного представництва обох статей у політичних процесах і виборах зокрема є гендерне квотування. Квоти на партійному та законодавчому рівнях спрямовані на просування кандидатів-жінок. Стає все очевиднішим, що гендерні квоти є ключовим механізмом для подолання існуючого розриву в гендерному представництві на всіх рівнях політики, політичного керівництва та прийняття рішень. Ефективне застосування гендерних квот, насамперед, забезпечується запровадженням відповідальності за їх недотримання та застосуванням відповідних санкцій на практиці. Якщо квоти закріплено на законодавчому рівні, встановлення та своєчасне застосування пропорційних санкцій за їхнє недотримання значно підвищує вірогідність дотримання партіями відповідних положень закону. Зазвичай, санкції передбачаються законами про вибори. У більшості країн, законодавством яких передбачено гендерні квоти, встановлено

⁸ Global Gender Gap Report 2022.

відповідальність за їх недотримання через відмову у реєстрації списку кандидатів чи частини кандидатів у списку в разі порушення вимог закону щодо квот. Водночас у деяких країнах за недотримання квот передбачено санкції фінансового характеру.

Для України надзвичайно актуальним воно було в 90-х роках ХХ ст. Адже представництво жінок у першому скликанні Верховної ради досягло лише 2 %. Україна безпосередньо зіштовхнулася з проблемою жіночого представництва у Верховній Раді України (ВРУ) з 1994 р. За результатами виборів серед народних депутатів України I скликання було 12 жінок та 463 чоловіки. Наступне II скликання налічувало 18 жінок (4,1 %) та 418 чоловіків. Через недосконалу систему парламентських виборів та недостатню кількість досвіду жінок, який було майже неможливо отримати за радянських часів, їм було важко конкурувати з чоловіками, тому жіноче представництво знову було низьким. III скликання було більш прогресивним, жінок, обраних до складу ВРУ, було вдвічі більше. Серед 477 депутатів Верховної Ради України було обрано 38 жінок. Але позитивна тенденція змінилась на негативну вже в IV скликанні складу ВРУ. Жіноче представництво знову знизилось до 28 жінок серед 509 депутатів. Ситуація дещо покращилася на наступних виборах, V скликання налічувало 42 жінки – 8,7 % від загальної кількості депутатів. Аналізуючи дані дострокових виборів 2007 р. VI скликання ВРУ, можна помітити збільшення присутності жінок–депутатів. У порівнянні з попереднім роком, із 541 депутатського місця жінки займали 42 – 7,8 %.

Після ухвалення нового закону «Про вибори народних депутатів» вибори до ВРУ 2012 року проводили знову за змішаною пропорційно-мажоритарною системою, жіноче представництво збільшилося не суттєво, оскільки за результатами виборів VII скликання тільки 9,6 % жінок було обрано до парламенту серед 478 осіб. Наступним позитивним кроком у досягненні гендерного паритету стали вибори народних депутатів 2014 р. 2014 рік був складним для України, час глибокої кризи та революційних подій, які потребували проведення дострокових виборів до Верховної Ради України. За результатами виборів до парламенту VIII скликання потрапило 468 осіб, з них 88 % – чоловіки,

та 56 жінок – це 11,85 %. Парламент уже IX скликання налічує 87 жінок (20,6 %) із 423 депутатів. Ще один крок у прогресі гендерного представництва жінок в парламенті. Але попри поступове збільшення представництва жінок в парламенті, все одно воно залишається низьким, хоча загальна тенденція позитивна. Зауважимо, що керівні посади в українському парламенті жінки почали займати тільки після Революції Гідності, у VIII, IX складах ВРУ – Оксана Сироїд, Ірина Герашенко, Олена Кондратюк⁹. Загалом позитивний вплив на дотримання рівності у виборчих процесах спостерігаємо після конкретизації євроінтеграційного курсу внаслідок революційних подій 2004 р. та 2013-2014 рр. і впровадження міжнародних та європейських гендерних стандартів.

Тривалий час Україна не впроваджувала гендерне квотування у виборчу систему. Тільки з 2013 р. у статуті політичних партій України має міститися «розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати місцевих рад в багатомандатних виборчих округах і має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку» (ст. 8)¹⁰. Партії також мають право підтримувати ідейно, організаційно та матеріально серед інших жіночі об'єднання (ст. 12). Такі ж положення поступово впроваджували у виборче законодавство.

Квотне регулювання було застосовано щодо місцевих виборів 2015 р., які проводили на основі нового Закону «Про місцеві вибори», ст. 4 якого передбачала такі ж обмеження, як і в партійному законодавстві¹¹. Але, на жаль, ця норма не спрацювала повною мірою через відсутність механізмів контролю за його недотримання партіями. Проте виборча практика дала поштовх дискурсу щодо проблеми недостатньої представленості жінок у «великій політиці». Повною мірою гендерні квоти спрацювали лише на місцевих виборах 2020 р., які проводили на

⁹ Центральна виборча комісія. Офіційний вебсайт. URL: <https://cvk.gov.ua/> (дата звернення: 03.10.2022).

¹⁰ Про політичні партії: Закон України від 1 травня 2015 р. No 2365-14. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14\(10\)](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14(10)) (дата звернення: 03.10.2022).

¹¹ Про місцеві вибори. Закон України від 14 липня 2015 року No 595-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 03.10.2022).

основі «Виборчого кодексу України» (ВКУ) 2019 р., адже партіям висували вимоги щодо дотримання гендерного квотування у 40 %. Партіям, які не зберігали квоту в сорок відсотків, відмовляли в реєстрації. На виборах народних депутатів України п. 12 ст. 154 ВКУ приписує: «Під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі)». Якщо ж кількість кандидатів у депутати не є кратною п'яти, «до останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі до списку»¹².

Представництво жінок у місцевих органах влади було дещо вищим. Так, у 1998 р. у місцевих радах було 38 % жінок. Після проведення виборів 2002 р. кількість жінок серед близько 23 000 депутатів місцевих рад складала 41,7 %. Зайняття ними посад представлено в таблиці 1. За результатами місцевих виборів 2006 р. в Україні серед 240 тисяч депутатів місцевих рад на всіх рівнях було 43,3 % жінок.

Таблиця 1

Представництво жінок у місцевих радах за результатами виборів 2002 р.¹³

Рівень ради	Кількість жінок
Сільська рада	50.3 %
Селищна рада	46.6 %
Рада міст районного значення	33.3 %
Районні у містах ради	26.6 %
Рада міст обласного значення	20.5 %
Районна рада	19.7 %

¹² Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 03.10.2022).

¹³ Центральна виборча комісія. Офіційний вебсайт. URL: <https://cvk.gov.ua/> (дата звернення: 03.10.2022).

Обласна рада	10.9 %
--------------	--------

Яскравим прикладом гендерного упередження були місцеві вибори 2010 р. у Чернівецькій області. За результатами голосування було обрано 9 осіб. Серед них 8 чоловіків та 1 жінка, а саме Нікорич Марія Іллінічна (Новоселицька міська рада – місто районного значення). Серед 28 посад голів селищних рад було обрано теж 1 жінку – Катрюк Наталію Миколаївну до Лужанської селищної ради. Серед 525 посад на голів сільських рад Чернівецької області було обрано 37 жінок – 7,1 % від загальної кількості. На перший погляд – низький показник, проте за результатами виборів голів міст обласного та районного значення Херсонської області на ці посади було обрано лише чоловіків.

За результатами кількості обраних депутатів на місцевих виборах 2015 р. загальна частка жінок склала 49,5 %. У таблиці 2 представлена порівняльна картина частки жінок у місцевих радах різних регіонів України: Львівської, Чернівецької, Херсонської та Харківської областей.

Таблиця 2

Частка жінок у місцевих радах Львівської, Чернівецької, Херсонської та Харківської областей¹⁴

Місто	Частка жінок у міських радах обласних центрів	Частка жінок у всіх місцевих радах	Частка жінок в обласних радах
Харків	24 %	51.7 %	19 %
Чернівці	14 %	37.7 %	14 %
Львів	25 %	37.9 %	17 %
Херсон	22 %	56.9 %	11 %

Представництво жінок і чоловіків в органах місцевого самоврядування та виконавчої влади на період 2015-2020 років не відповідало

¹⁴ Центральна виборча комісія. Офіційний вебсайт. URL: <https://cvk.gov.ua/> (дата звернення: 03.10.2022).

гендерному балансу. Зокрема кількість жіночого представництва серед об'єднаних територіальних громад Чернівецької області була неймовірно низькою. Серед 33 об'єднаних територіальних громад посаду голови ОТГ займало 30 чоловіків та 3 жінки. Також незадовільною була ситуація серед депутатів обласної ради.

За результатами місцевих виборів 2020 р. жінки становили 37 % присутності в місцевих радах різного рівня. Але досі спостерігається суттєвий гендерний дисбаланс – що вищий рівень місцевих рад, то менша в ній присутність жінок. За інформацією ЦВК, у списках політичних партій було зареєстровано близько 100 000 жінок – це 45 % від загальної кількості кандидатів. Але після реєстрації певна їх кількість знялася з виборів, певна частина відмовилася від мандатів після обрання. Також були порушення щодо гендерних квот в реєстраційних списках. Незважаючи на те, що територіальні виборчі комісії не мали права реєструвати такі списки, вони всеодно це робили. Серед 7943 списків партій квоти були недотримані у 1354 випадках.

Орієнтація діяльності органів місцевого самоврядування на здійснення контролю за дотриманням квот має надзвичайно важливе значення для виконання міжнародних зобов'язань і забезпечення верховенства права у відповідній сфері.

Не менш важливим завданням є забезпечення представництва жінок на всіх організаційних рівнях секретаріату органів місцевого самоврядування і серед тимчасових працівників, залучених до підготовки та проведення виборів, – як тих, що обіймають керівні посади на виборчих дільницях, так і працівників органів, які організують голосування на дільницях.

Зобов'язання щодо збільшення кількості жінок серед керівництва органів місцевого самоврядування і досягнення гендерного балансу на всіх рівнях системи адміністрування виборів повинні виконуватися добросовісно і не допускати заміщення жінками насамперед посад нижчого рівня в системі адміністрування виборів.

Запровадження внутрішньої гендерної політики, проведення гендерного аудиту, актуалізація гендерної проблематики, а також призначення особи, відповідальної за здійснення контролю за дотриманням

гендерних правил, – це способи, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть забезпечити повноцінну участь жінок у всіх аспектах виборів.

У своїй діяльності органи місцевого самоврядування повинні демонструвати позитивний приклад у питаннях гендерного балансу. Формування в органах місцевого самоврядування професійного робочого середовища з нульовим рівнем терпимості до дискримінації за ознакою статі та до домагань за статевою ознакою до працівників органів місцевого самоврядування – як постійних, так і тимчасових – є надзвичайно важливим для досягнення справжньої гендерної рівності в органах місцевого самоврядування. Випадки домагань та експлуатації працівників за ознакою статевої приналежності вищим керівництвом часто не озвучують і не документують, що перешкоджає їхньому розслідуванню та викоріненню відповідної практики. Тому органам місцевого самоврядування варто намагатися переглядати й реформувати власні внутрішні процедури контролю, забезпечувати відсутність дискримінації, впроваджувати політику, спрямовану на запобігання домаганням, а також заохочувати інформування та ретельне розслідування подібних випадків із застосуванням пропорційних санкцій до порушників.

Протягом усього виборчого циклу жінки можуть зіткнутися з численними перешкодами на шляху їхньої ефективної участі та реалізації своїх виборчих прав. Ці перешкоди складають дві групи залежно від того, чи жінки є кандидатками, чи виборцями. Як кандидатки-члени політичної партії вони долають: традиційні гендерні ролі, гендерні стереотипи, дискримінаційні погляди та норми; недоліки моделі політики, в якій домінують чоловіки та яка, зазвичай, підриває цінність участі жінок; відсутність партійної підтримки та недопуск до партійних структур, що приймають рішення; відсутність гендерно-орієнтованої недискримінаційної правової бази; відсутність коштів на виборчу кампанію; відсутність політичної освіти, обмежений доступ до інформації; відсутність політичного досвіду; відсутність висвітлення діяльності у засобах масової інформації, гендерні стереотипи та упередженість у ЗМІ; насильство всередині та зовні партії. Як виборці жінки частіше стикаються з відсут-

ністю документів чи належно оформленої документації, необхідної для реєстрації виборців; недоступністю реєстраційних центрів; відсутністю інформації та поінформованості щодо процедур реєстрації виборців (особливо щодо внутрішньо переміщених осіб); відсутністю інформації чи поінформованості про голосування, виборчі процеси; недостатністю цільових програм громадянської освіти та освіти виборців, або відсутністю доступу до існуючих; сімейним голосуванням та тиском із боку сім'ї та громади на здійснення їхніх політичних прав.

Висновки

Отже, ступінь залучення жінок до політики – показник гендерної рівності в суспільстві. Навіть попри закріпленій в законодавстві України особливий статус жінок, вони й досі піддаються дискримінації в сфері політичної влади через гендерні стереотипи. Різноманітні опитування свідчать, що громадяни зазвичай хочуть бачити на керівних посадах фахівців із певними якостями, а ніж представників певної статі. Для виборця більше значення має наявність цих якостей у кандидата, а не статевої ознаки. Але через усталені стереотипи виборці переважно віддають свій голос чоловікам-кандидатам, а не жінкам. Гендерна нерівність та стереотипи досить тривалий час переважали в українському політичному житті та продовжують існувати, хоча й поступово їх вплив зменшується.

***Evgenia YURIYCHUK,
Oleksandr BABIN***

GENDER DESIGN OF ELECTION PROCESSES IN UKRAINE: TRENDS, PROBLEMS, PROSPECTS

The article examines the gender aspects of political rights in elections in Ukraine through the identification of gender gaps, the imbalance of women's representation in electoral bodies at various levels. A tendency to increase their representation and to define a clear European integration course of Ukraine (after 2004 and 2014) was revealed. The absence of women in the majority of management positions was noted, regardless of political declarations. The importance of gender equality in the participation of

women in the electoral process was emphasized, not only as candidates and voters, but also as election administrators.

Key words: *elections, gender, election processes, political rights, representation of women.*

Список джерел

1. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 03.10.2022).
2. Індекс глобального гендерного розриву. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/gender/oiuiyiyutu> (дата звернення: 03.10.2022).
3. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Цілі сталого розвитку: Україна: національна доповідь. 2017. URL: <https://bit.ly/3SjdJSx> (дата звернення: 03.10.2022).
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 15 квітня 2008 року N 274-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/274-17#Text> (дата звернення: 03.10.2022).
5. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 03.10.2022).
6. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15.29> (дата звернення: 03.10.2022).
7. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 01.10.2022) (дата звернення: 03.10.2022).
8. Про місцеві вибори. Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 03.10.2022).
9. Про політичні партії: Закон України від 1 травня 2015 р. № 2365-14. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14\(10\)](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14(10)) (дата звернення: 03.10.2022).
10. Центральна виборча комісія. Офіційний вебсайт. URL: <https://cvk.gov.ua/> (дата звернення: 03.10.2022).

11. Global Gender Gap Report 2022. Insight report July 2022. World Economic Forum. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf (дата звернення: 03.10.2022).

References

1. Vyborchyy kodeks Ukrayiny vid 19 hrudnya 2019 roku № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (data zvernennya: 03.10.2022).
2. Indeks hlobal'noho hendernoho rozryvu. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/gender/oiuiyiutu> (data zvernennya: 03.10.2022).
3. Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrayiny. Tsili staloho rozvytku: Ukrayina : natsional'na dopovid'. 2017. URL: <https://bit.ly/3SjdJSx> (data zvernennya: 03.10.2022).
4. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny u zv'yazku z ukhvalenniam Zakonu Ukrayiny «Pro zabezpechennya rivnykh prav ta mozhlyvostey zhinok i cholovikiv» vid 15 kvitnya 2008 roku № 274-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/274-17#Tekst> (data zvernennya: 03.10.2022).
5. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 10 hrudnya 2015 roku № 889-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (data zvernennya: 03.10.2022).
6. Pro zabezpechennya rivnykh prav smaku mozhlyvo zhinkam i cholovikam : Zakon Ukrayiny vid 8 veresnya 2005 r. / . № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>. 29 (data zvernennya: 03.10.2022).
7. Pro zasady zapobihannya ta protydyi dyskryminatsiyi v Ukrayini : Zakon Ukrayiny vid 6 veresnya 2012 r. / O.V. № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (data zvernennya: 01.10.2022) (data zvernennya: 03.10.2022).
8. Pro mistsevi vybory. Zakon Ukrayiny vid 14 lypnya 2015 roku № 595-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (data zvernennya: 03.10.2022).
9. Pro politychni partiyi : Zakon Ukrayiny vid 1 travnya 2015 r. / . № 2365-14. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14\(10\)](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2365-14(10)) (data zvernennya: 03.10.2022).

10. Tsentral'na vyborcha komisiya. Ofitsiynyy sayt. URL: <https://cvk.gov.ua/> (data zvernennya: 03.10.2022).

11. Global Gender Gap Report 2022. Insight reportjuly 2022. World Economic Forum. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf (дата звернення: 03.10.2022).

ОСОБЛИВОСТІ ПРОБЛЕМАТИЗАЦІЇ ПАНДЕМІЇ COVID-19 У РЕГІОНАЛЬНОМУ ПРОСТОРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті розглянуто особливості проблематизації пандемії COVID-19 в регіональному просторі публічного управління Чернівецької області, які вказують на те, що для посилення потенціалу регіону в посткризовий період і підвищення готовності до ймовірних аналогічних викликів доцільно включити питання біологічної безпеки (поширення вірусів, інфекцій, епідемій тощо) до регіональних стратегічних програмних документів у галузі регіонального розвитку, регіональної безпеки та цивільного захисту населення; розробити план реагування на епідеміологічні кризи з визначенням чітких регламентів узгоджених дій для державних структур, бізнесу та населення; сформувати базу відкритих даних для забезпечення якісного аргументаційного компонента управлінських рішень; сформувати на рівні області матеріальні резерви з урахуванням імовірних епідемій та інших біологічних ризиків; переглянути механізми інформаційно-комунікаційного супроводу в умовах кризи з метою недопущення появи фейків, поширення масової паніки і дестабілізації ситуації в регіоні; проводити гнучку політику запровадження обмежень на основі оцінки ризиків як на рівні області, так і на рівні територіальних громад; запровадити модуль з питань захисту суспільства в умовах пандемії / біологічних ризиків як обов'язковий для вивчення у закладах освіти різних рівнів.

Ключові слова: державне управління, публічне управління України, проблематизація, регіональне управління, пандемія COVID-19.

У 2020 році людство постало перед викликом глобального масштабу – спалахом пандемії COVID-19. Коронавірус поширився швидкими темпами і з небаченими наслідками. Динаміка зростання кількості пацієнтів з діагнозом COVID-19 активізувала системи охорони здоров'я в усьому світі. Ефект пандемії охопив усі сфери життя суспільства, призвів до виснаження економіки, масштабної економічної кризи, суттєвих людських втрат і негативних наслідків для продуктивності.

Досвід боротьби людства з глобальними пандеміями визначив ключові проблеми та можливі шляхи подолання наслідків. Суспільства покла-

даються на систему охорони здоров'я та медицини для прогнозування траєкторії пандемії, прискорення створення вакцин, пояснення ситуації для занепокоєної громадськості та орієнтування на безліч рішень, пов'язаних зі здоров'ям. Однак вирішення проблеми пандемії COVID-19 та її впливу на суспільство вимагає більше ніж просто діяльності медичних працівників. Важлива роль у цьому процесі належить ефективному функціонуванню системи публічного управління, а саме впровадженню відповідної державної політики, проблематизації пандемії COVID-19 в просторі публічного управління, формуванню необхідних першочергових дій щодо реагування на епідемічні виклики й загрози, запобіганню та попередженню можливих загроз. Означена проблема спонукає залучити громадян, органи публічного управління національного, регіонального та місцевого рівнів, а також увесь спектр організацій та осіб, які залучені до процесів формування та реалізації державної політики.

Критичність ситуації, спричиненої поширенням коронавірусу, змусила оцінити ефективність та результативність системи публічного управління під іншим кутом зору. Пандемія COVID-19 поставила перед державами питання щодо нагального запровадження обмежувальних заходів, на зразок закриття державних кордонів, припинення транспортного сполучення, припинення діяльності великої кількості підприємств, введення обмежень для малого та середнього бізнесу. На нашу думку, важливим кроком на шляху протидії та подолання пандемії COVID-19 може стати запровадження дієвих заходів на рівні кожної окремої держави. Виграти час та мінімізувати темпи поширення захворюваності майже в усіх країнах світу допомогло запровадження тотального карантину, що час від часу має тенденції то до посилення, то до послаблення. Україна не стала винятком у виборі такого методу боротьби з пандемією COVID-19. Пандемія породила потребу застосування технології проблематизації у просторі публічного управління, що спричинило різке збільшення прийнятих управлінських рішень в різних документальних формах. Простежимо динаміку прийняття рішень щодо мінімізації наслідків пандемії COVID-19 та реагування на динаміку ситуації:

– 3 березня 2020 року – перший підтверджений випадок захворювання на коронавірус SARS-CoV-2 в Україні;

– 12 березня 2020 року – запровадження на всій території України карантину та визначення низки тимчасових обмежень¹;

– встановлення режиму надзвичайної ситуації для територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту розпорядженнями Кабінету Міністрів України²: 16 березня – Житомирська та Чернівецька області; 18 березня – Київська область; 20 березня – Івано-Франківська, Дніпропетровська області та місто Київ; 23 березня – Донецька, Тернопільська та Черкаська області. Зауважимо, що у визначених регіонах було запроваджено режим надзвичайної ситуації регіонального рівня, пов'язаний з поширенням захворюваності на коронавірус;

– 25 березня 2020 року – запровадження режиму надзвичайної ситуації на всій території України³, який продовжувався декілька разів, введенням у дію відповідних Постанов Кабінету Міністрів України⁴;

¹ *Про захист населення від інфекційних хвороб*: Закон України від 6 квітня 2000 р. №1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>

² *Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України* : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#Text>

Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 № 760. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#Text>

Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2020 р. № 1100. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2020-%D0%BF#Text>

Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#Text>

Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/provstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641>

³ *Про переведення єдиної державної системи цивільного захисту у режим надзвичайної ситуації*: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 № 338-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14162019-%D1%80#Text>

⁴ *Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2* : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#Text>

Таким чином, 25 березня 2020 року в Україні введено режим надзвичайної ситуації загальнодержавного рівня, пов'язаної з розповсюдженням коронавірусної інфекції. Р. Ткачук вважає, що «це надзвичайно важливе рішення, яке відповідає ст. 75 Кодексу цивільного захисту України. Однак Кабінет Міністрів не створив Комісію з ліквідації НС, а визначив, що координацію заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації покладено на Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. У цей час хоча й був визначений єдиний керівник робіт, однак на місцях продовжували приймати рішення регіональні та місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій»⁵. Наразі карантин в державі знову продовжено до 30 квітня 2023 року⁶, а починаючи з 24 лютого 2022 року, ми чинимо спротив повномасштабній військовій агресії з боку рф. Однак навіть за таких умов проблема попередження і запобігання COVID-19 не втрачає актуальності, особливо на регіональному рівні, оскільки життя на рівні держави навіть найбільш суворих заходів у вигляді ухвалення законів і підзаконних нормативно-правових актів не дадуть належного результату, якщо регіональна та місцева влада, тобто органи регіональної влади та органи місцевого самоврядування не сконцентрують увагу на процесі подолання пандемії COVID-19 шляхом забезпечення необхідних фінансових, матеріальних і людських ресурсів. У цьому контексті вважаємо доречним проаналізувати особливості проблематизації пандемії COVID-19 в регіональному просторі публічного управління Чернівецької області.

Починаючи з березня 2020 року, КМУ періодично затверджує заходи, спрямовані на ліквідацію загрози пандемії COVID-19 та недопущення її поширення на території України. З метою реалізації першочергових заходів, спрямованих на протидію розповсюдження коронавірусу на території Чернівецької області, проведення діагностики та надання своєчас-

⁵ Ткачук Р. Пандемія як збурювальний вплив в системі управління екстремим реагуванням. *Науковий вісник : Державне управління*. 2021. №1 (7). С. 268-302. с. 289-290.

⁶ Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 р. № 338 і постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1236 : Постанова КМУ від 23 грудня 2022 р. № 1423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-2022-%D0%BF#Text>.

ної медичної допомоги хворим рішенням 38 сесії Чернівецької обласної ради VII скликання від 06 серпня 2020 року №39-38/20 затверджено Програму запобігання поширенню, діагностики та лікування на території Чернівецької області гострої респіраторної хвороби COVID-19⁷. Програма декілька разів доповнювалася впродовж наступних років.

Програму запобігання поширенню, діагностики та лікування гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом, у Чернівецькій області розроблено у зв'язку з надзвичайною ситуацією, пов'язаною з виникненням у регіоні пандемії COVID-19, на виконання статей 29, 30 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»⁸, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню й поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)»⁹, постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211 «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» (зі змінами та доповненнями)¹⁰, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 13 березня 2020 року № 663 «Про оптимізацію заходів щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків COVID-19»¹¹.

Мета Програми полягає у забезпеченні готовності комунальних некомерційних підприємств та медичних закладів Чернівецької області для стабільної реалізації комплексу завдань, спрямованих на вчасне та ефективне надання медичної допомоги пацієнтам з інфек-

⁷ Про затвердження Програми запобігання поширенню, діагностики та лікування на території Чернівецької області гострої респіраторної хвороби COVID-19 на 2020 рік : Рішення 38 сесії Чернівецької обласної ради VII скликання від 06 серпня 2020 року №39-38/20. URL: https://oblrada.cv.ua/documents/127025/ris_38_7_39.zip/

⁸ Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 6 квітня 2000 р. №1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text/>

⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню й поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17 березня 2020 року № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>.

¹⁰ Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>.

¹¹ Про оптимізацію заходів щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків COVID-19: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13 березня 2020 р. № 663. URL: <https://bit.ly/3ZdrleL>.

цією COVID-19, забезпечення дотримання інфекційного контролю в закладах охорони здоров'я, установах, підприємствах, організаціях, збереження кадрового потенціалу закладів, а також фінансування інших заходів, спрямованих на запобігання, ліквідацію та мінімізацію наслідків пандемії. Одним із основних завдань Програми є проведення діагностики та надання кваліфікованої медичної допомоги населенню, що захворіло на COVID-19¹².

Програма орієнтована на надання населенню своєчасних та ефективних медичних послуг з діагностики та лікування коронавірусної інфекції COVID-19. Заходи Програми спрямовано на забезпечення готовності комунальних некомерційних підприємств і медичних закладів до прийому та лікування хворих, покращення матеріально-технічної бази інфекційних відділень та відділень / палат інтенсивної терапії закладів, що надаватимуть стаціонарну медичну допомогу, з метою забезпечення їх належного функціонування та дотримання стандартів лікування. Важливою визначено проблему збереження здоров'я медичних працівників, задіяних у наданні медичної допомоги хворим на COVID-19, стимулювання оплати їх праці та відповідно недопущення / уникнення плинності кадрів.

З метою попередження поширення на території Чернівецької області коронавірусної інфекції було вжито низку невідкладних відповідних заходів. Програмою було передбачено 5 завдань, виконання яких покладено на Департамент здоров'я Чернівецької обласної державної адміністрації, заклади охорони здоров'я, райдержадміністрації, міськвиконкоми (за згодою), територіальні громади (за згодою)¹³:

Завдання 1. Проведення вчасної діагностики, запобігання поширенню інфекції, ранній початок лікування пацієнтів з COVID-19.

Завдання 2. Проведення ідентифікації збудника захворювання у вірусологічній референт-лабораторії ДУ «Чернівецький обласний лабораторний центр МОЗ України».

¹² Програма запобігання поширенню, діагностики та лікування на території Чернівецької області гострої респіраторної хвороби COVID-19 на 2020 рік. URL: https://oblrada.cv.ua/document/regional_program/.

¹³ Там само.

Завдання 3. Запобігання інфікуванню працівників закладів охорони здоров'я під час виконання ними професійних обов'язків та повне дотримання заходів щодо профілактики інфекції.

Завдання 4. Збереження кадрового потенціалу.

Завдання 5. Запобігання, ліквідація та мінімізація наслідків інфекції COVID-19.

Початково на виконання Програми планувалося виділити 252304,7 тис. грн.¹⁴. Реалізація Програми здійснюється за рахунок коштів державного, обласного бюджетів та інших, не заборонених законодавством джерел. Ресурсне забезпечення Програми спрямовано на: (1) проведення діагностики осіб з симптомами ГРВІ, незалежно від необхідності госпіталізації; (2) профілактику інфекції та дотримання інфекційного контролю під час надання медичної допомоги пацієнтам з COVID-19; (3) готовність закладів охорони здоров'я до прийому та лікування хворих; (4) наявність необхідних лікарських засобів для лікування пацієнтів з COVID-19¹⁵.

Як видно із заходів програми, регіональна влада Чернівецької області доклала максимальних зусиль на розробку заходів щодо запобігання й боротьби з коронавірусом на території області, що дозволило стабілізувати в регіоні ситуацію з поширенням захворюваності на COVID-19. Зрозуміло, що статистика захворюваності є динамічною та постійно змінюється то в бік зростання, то в бік спадання.

Наразі в Чернівецькій області реалізується план протиепідемічних заходів щодо запобігання поширенню на території регіону гострої респіраторної хвороби, викликані коронавірусом SARS-CoV-2, та опрацьовуються питання з відповідними службами. Зокрема, Управлінням патрульної поліції в Чернівецькій області Департаменту патрульної поліції та Головним управлінням Національної поліції в Чернівецькій області забезпечується контроль за виконанням умов дотримання режиму карантину. Головним управлінням Держпродспоживслужби в

¹⁴ Програма запобігання поширенню, діагностики та лікування на території Чернівецької області гострої респіраторної хвороби COVID-19 на 2020 рік. URL: https://oblrada.cv.ua/document/regional_program/.

¹⁵ Там само.

Чернівецькій області забезпечується вжиття заходів щодо запобігання поширення пандемії COVID-19. Зауважимо, що ефективна координація та співпраця органів регіональної влади з відповідними службами дозволила значною мірою мінімізувати зростання темпів захворюваності. У той же час регіональна влада вживала всіх можливих, а іноді й неможливих заходів задля боротьби з пандемією COVID-19. Проблема актуалізується в рамках засідань Комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій / ТЕБ та НС ЧОДА/ЧОВА¹⁶, що відображає динаміку механізму проблематизації пандемії COVID-19 в регіональному просторі публічного управління Чернівецької області.

Отже, одним із ключових завдань регіональних органів влади у період настання кризи або загрози є формування фундаменту, необхідного для підтримки адміністрування та впровадження інструментів регіональної політики. В умовах сьогодення національні регіональні системи публічного управління повинні тестуватись і рухатися у нових напрямках, оскільки уряд запроваджує стабілізаційні та перехідні заходи. Відповідно, регіональний простір публічного управління Чернівецької області, застосовуючи механізм проблематизації пандемії COVID-19, адаптується до нової реальності, змінених способів існування та ведення господарської діяльності, опановує інноваційні інструменти подальшої реалізації управлінських функцій у нових умовах і можливостях віддалених комунікацій.

Регіональні органи влади Чернівецької області для мінімізації ризиків поширення пандемії COVID-19 та її подолання повинні забезпечити: (1) інформування громадян щодо профілактики та недопущення поширення на території Чернівецької області COVID-19; (2) створення безпечних умов праці для медичних працівників; (3) безкоштовне проведення обстеження населення на коронавірус; (4) безперешкодну вакцинацію населення; (5) надання екстреної медичної допомоги та забезпечення палат інтенсивної терапії закладів охорони здоров'я відповідними препаратами. Вважаємо, що виконання означених вище завдань дозволить запобігти поширенню та забезпечити лікування на

¹⁶ Чернівецька ОДА. Протоколи обласної комісії ТЕБ та НС. URL: <https://bukoda.gov.ua/npsaresearch?&category=100>.

території регіону коронавірусу, забезпечити своєчасне проведення діагностики SARS-CoV-2, а також підвищити якість, доступність та своєчасність надання медичної допомоги різним категоріям населення, особливо вразливим, незалежно від місця проживання.

Досвід управлінських практик на рівні Чернівецької області ілюструє, що ключовою гарантією ефективності функціонування системи охорони здоров'я на регіональному рівні є злагодженість всіх ключових елементів системи, зокрема лікарень, підрозділів, які надають медичні послуги у відкритій системі. Зазначимо, що кожен елемент системи публічного управління в умовах динамічної кризової ситуації потребує чіткого окреслення кола завдань та відповідальності. Швидкість реагування й усвідомлення напрямку необхідних змін були та, безумовно, залишаються ключовими елементами комплексу заходів, спрямованих на ефективну протидію наслідкам епідеміологічних загроз у майбутньому. Вибір регіональної стратегії розвитку галузі охорони здоров'я визначається не керівниками лікарень, а насамперед регіональними органами публічного управління, які визначають завдання, формують регіональну модель організації ринку медичних послуг, стратегію його розвитку і встановлюють принципи її реалізації. Загалом застосування механізму проблематизації пандемії COVID-19 в управлінських практиках на рівні Чернівецької області повинно базуватися на сучасній стратегії попередження глобальних загроз, яку потрібно формувати на основі наявного міжнародного або національного досвіду та регіональних і локальних можливостей, ризиків, динамічного контролю за реалізацією стратегічних і тактичних завдань.

З урахуванням досвіду інших регіонів і аналізу особливостей проблематизації пандемії COVID-19 в регіональному просторі публічного управління Чернівецької області, для посилення потенціалу регіону в посткризовий період і підвищення готовності до ймовірних аналогічних викликів, вважаємо доцільним сформуванню пропозиції для регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування:

– включити питання біологічної безпеки (поширення вірусів, інфекцій, епідемій тощо) в регіональні стратегічні програмні документи у галузі регіонального розвитку, регіональної безпеки та цивільного захисту населення;

- розробити план реагування на епідеміологічні кризи з визначенням чітких регламентів дій для державних структур, бізнесу та населення;
- сформувати базу відкритих даних для забезпечення якісного аргументаційного компонента управлінських рішень;
- сформувати на рівні області матеріальні резерви з урахуванням імовірних епідемій та інших біологічних ризиків;
- переглянути механізми інформаційно-комунікаційного супроводу в умовах кризи з метою недопущення появи фейків, поширення масової паніки і дестабілізації ситуації в регіоні;
- проводити гнучку політику запровадження обмежень на основі оцінки ризиків як на рівні області, так і на рівні територіальних громад;
- запровадити модуль з питань захисту суспільства в умовах пандемії / біологічних ризиків як обов’язковий для вивчення у закладах освіти різних рівнів.

Vyacheslav HRYNYKO

FEATURES OF PROBLEMATIZATION OF THE COVID-19 PANDEMIC IN THE REGIONAL SPACE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE CHERNIVET REGION

The article analyses the peculiarities of the problematisation of the COVID-19 pandemic in the regional field of public administration of the Chernivtsi Oblast, which indicate that in order to strengthen the potential of the region in the post-crisis period and increase readiness for possible similar challenges. It is advisable to include issues of biological security (the spread of viruses, infections, epidemics etc.) to regional strategic program documents in the area of regional development, regional security and civil protection of the population; to develop a response plan to epidemiological crises with the definition of clear regulations of coordinated actions for government structures, business and residents; to create a database of open data to ensure a high-quality argumentative component of management decisions; to form material reserves at the regional level, taking into account possible epidemics and other biological risks; to review the mechanisms of information and communication support under crisis circumstances in

order to prevent the dissemination of fakes, the spread of mass panic and destabilisation of the situation in the region; to implement a flexible policy of introducing restrictions based on risk assessment both at the regional and territorial communities levels; and to introduce a module on the protection of society in the conditions of a pandemic/biological risks as a mandatory study in educational institutions of various levels.

Keywords: *state administration, public administration of Ukraine, problematisation, regional management, pandemic COVID-19.*

Список джерел

1. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.09.2022).
2. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 № 760. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.09.2022).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню й поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17 березня 2020 року № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> (дата звернення: 15.09.2022).
4. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2020 р. № 1100. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.09.2022).
5. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 р. № 338 і постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1236 : Постанова КМУ від 23 грудня 2022 р. № 1423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 1.01.2023).
6. Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.09.2022).
7. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хво-

роби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/provstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641> (дата звернення: 15.09.2022).

8. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.09.2022).

9. Про затвердження Програми запобігання поширенню, діагностики та лікування на території Чернівецької області гострої респіраторної хвороби COVID-19 на 2020 рік : Рішення 38 сесії Чернівецької обласної ради VII скликання від 06 серпня 2020 року №39-38/20. URL: https://oblrada.cv.ua/documents/127025/ris_38_7_39.zip/ (дата звернення: 15.09.2022).

10. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 6 квітня 2000 р. №1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> (дата звернення: 15.09.2022).

11. Про оптимізацію заходів щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків COVID-19: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13 березня 2020 р. № 663. URL: <https://bit.ly/3ZdrleL> (дата звернення: 23.02.2023).

12. Про переведення єдиної державної системи цивільного захисту у режим надзвичайної ситуації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 № 338-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14162019-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.09.2022).

13. Програма запобігання поширенню, діагностики та лікування на території Чернівецької області гострої респіраторної хвороби COVID-19 на 2020 рік. URL: https://oblrada.cv.ua/document/regional_program/ (дата звернення: 15.09.2022).

14. Ткачук Р. Пандемія як збурювальний вплив в системі управління екстреними реагуванням. Науковий вісник : Державне управління. 2021. №1 (7). С. 268-302.

15. Чернівецька ОДА. Протоколи обласної комісії ТЕБ та НС. URL: <https://bukoda.gov.ua/npasearch?&category=100> (дата звернення: 15.09.2022).

References

1. Pro vnesennya zmin do deyakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 chervnya 2020 r. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#> Tekst (data zvernennya: 15.09.2022).
2. Pro vnesennya zmin do deyakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 serpnya 2020 r. № 760. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#> Tekst (data zvernennya: 15.09.2022).
3. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, spryamovanykh na zapobihannya rozvytku ta rozvytku khronichnoyi khvoroby (COVID-19) : Zakon Ukrainy vid 17 bereznya 2020 roku № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> (data zvernennya: 15.09.2022).
4. Pro vnesennya zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 lypnya 2020 r. № 641 : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lystopada 2020 r. № 1100. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2020-%D0%BF#Text> (data zvernennya: 15.09.2022).
5. Pro vnesennya zmin do rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznya 2020 r. № 338 i postanovi Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 hrudnya 2020 r. № 1236 : Postanova KМУ vid 23 hrudnya 2022 r. № 1423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-2022-%D0%BF#Text> (data zvernennya: 1.01.2023).
6. Pro vstanovlennya karantynu z planuvannya zapobihannya poshyrennyu na terytoriyi Ukrainy hostroyi respiratornoyi khvoroby COVID-19, sprychylenoyi zakhvoryuvanniam SARS-CoV-2 : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 travnya 2020 r. № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#Text> (data zvernennya: 15.09.2022).
7. Pro vstanovlennya karantynu ta zaprovadzhenня posylenykh protyepidemichnykh zakhodiv na terytoriyi iz znachnym poshyrennyam hostroyi respiratornoyi khvoroby COVID-19, sprychylenoyi zakhvoryuvanniam SARS-CoV-2: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 lypnya 2020 r. № 641. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/provstanovlennya-karantynu-ta-zapr-641> (data zvernennya: 15.09.2022).

8. Pro zapobihannya poshyrennyu na terytoriyi Ukrainy hostroyi respiratornoyi khvoroby COVID-19, sprychynenoyi zakhvoryuvanniam SARS-CoV-2: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznya 2020 roku № 211 (iz zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> (data zvernennya: 15.09.2022).

9. Pro zatverdzhennya Prohramy zapobihannya poshyrennyu, diahnostryky ta likuvannya na terytoriyi Chernivets'koyi oblasti hostroyi respiratornoyi khvoroby COVID-19 na 2020 rik : Rishennya 38 sesiyi Chernivets'koyi oblasnoyi rady VII zvernennya vid 06 serpnya 2020 roku №39-38/20. URL: https://oblrada.cv.ua/documents/127025/tris_38_7_39.zip/ (data zvernennya: 15.09.2022).

10. Pro zakhyst naselennya vid infektsiynykh khvorob: Zakon Ukrainy vid 6 kvitnya 2000 r. №1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Tekst> (data zvernennya: 15.09.2022).

11. Pro optymizatsiyu zakhodiv shchodo nedopushchennya zarazhennya ta poshyrennya na terytoriyi Ukrainy COVID-19: nakaz Ministerstva okhorony zdorov'ya Ukrainy vid 13 bereznya 2020 r. № 663. URL: <https://bit.ly/3ZdrleL> (data zvernennya: 23.02.2023).

12. Pro perevedennya yedynoyi derzhavnoyi systemy tsyvil'noho zakhystu v rezhym nadzvychnoyi sytuatsiyi: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznya 2020 roku № 338-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14162019-%D1%80#Text> (data zvernennya: 15.09.2022).

13. Prohrama zapobihannya poshyrennyu, diahnostryky ta likuvannya na terytoriyi Chernivets'koyi oblasti hostroyi respiratornoyi khvoroby COVID-19 na 2020 rik. URL: https://oblrada.cv.ua/document/regional_program/ (data zvernennya: 15.09.2022).

14. Tkachuk R. Pandemiya yak zburyuval'nyy vplyv v systemi upravlinnya ekstremym reahuvanniam. Naukovyy visnyk : Derzhavne upravlinnya. 2021. №1 (7). S. 268-302.

15. Chernivets'ka ODA. Protokoly oblasnoyi komisiyi TEB ta NS. URL: <https://bukoda.gov.ua/npasearch?&category=100> (data zvernennya: 15.09.2022).

РОЗДІЛ III

НАПРЯМКИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

Zinoviy BROYDE

FACETS OF FEASIBLE: SYNERGIC CONTEXT OF TERRITORIAL-SECTORIAL INNOVATION-INVESTMENT CIRCULATORY DEVELOPMENT

Через усвідомлення циркулюючого характеру процесів у природно-антропогенному довіллі розглянуто можливості територіально-секторального сталого соціально-економічного і просторового розвитку (сум технологій) від окремих громад і регіонів до міжнаціонального і глобального рівня в контексті війни і системної енергетичної, економічної, безпекової та екологічної кризи. З геополітичних, гео економічних і безпекових точок зору проаналізовано формування відповідних структур міжрегіональної (Єкоєврореґіон) і транснаціональної співпраці («Зелений банан»), що відповідають зазначеним викликам, Європейській Зеленій угоді, пріоритетним завданням європейської і євроатлантичної інтеграції та макрорегіонального партнерства, зокрема в Ініціативі Тримор'я, через системні транскордонні проекти з мобільності, енергетики та застосування гео-інформаційних комунікаційних технологій у інших ключових секторах взаємовигідного інтегрування України, а також Молдови, у відповідні європейські мережі TEN-T, TEN-E, e-TEN і Справедливий перехід до Наступного покоління ЄС.

Ключові слова: *циркулюючий розвиток, синергія територіально-секторальних сум технологій, транскордонні геополітичні і гео економічні структури, сталий розвиток і безпека, системні завдання європейської та євроатлантичної інтеграції у Ініціативі Тримор'я, інфраструктурно-логістичне забезпечення мобільності та енергетики, технологічна і фінансово-економічна сумісність проектів, геоінформаційне проектне забезпечення і обмін геопросторовими даними, інноваційно-інвестиційне спрямування, публічно-приватне фінансування.*

Russian invasion catalyzed & sharpens Energy, Economy, Security & Climate systemic World crisis. For today its essential entity is crucially exposed by global Food problem provoked by War (In the original language of the Bible, the perception of the War מלחמה – "malhama" is grounded on the basic meaning לחם לא – "lo lehem – no bread"). At the same time comprehensive retrospective analysis of 50-years regress after cornerstone "The Limits to Growth" shows that Mankind passed light-heartedly available turns to more sustainable socio-economic and spatial development on all levels - from individual mentality till Global Security¹.

These problems generate more & more obstacles for embodiment of homo-centrated social development models, which became attractive and popular in the World in last decades. Therefore, let's investigate the generic roots of this Natural-Anthropogenic global instability from the "Circulatory Development" point of view², after centuries of homo-centrated "Dialectical Spirale" proclamation³. "Circulatory" means that any event/process in Natural-Anthropogenic Environment has & summarizes periodical apparent features. Their recurrence with observable changes define both Natural-Anthropogenic processes/events evolution & synergic sustainability of them. Most known human "projection" of these phenomena was nominated in 1988⁴ as "Circular Economy".

Such look on each actual problem and their aggregates is aimed to found repeated precedents/trends allowing reveal better available & reasonable "inventional" solution(s) and necessary decision(s) for imminent occurrences & actions/technologies synergy with their causes. As well as it makes more efficient UNIDO "Technology Foresight"⁵ and other homothetic approaches for permanent systemic revising and appropriate alteration of

¹ Limits and Beyond: 50 years on from The Limits to Growth, what did we learn and what's next? A Report to the Club of Rome. Exapt Press: 2022.-302 p.

² http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Circulatory_Development_feasibility.pdf

³ <https://www.laprogressive.com/education-reform/weaving-the-dialectical-spiral>

⁴ Kneese, Allen V. (1988). "The Economics of Natural Resources". Population and Development Review. 14: 281–309

⁵ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Technology_Foresight_2002.pdf

each territorial/sectorial Σ of Technologies⁶. This can ensure quit more efficient technologic march, dynamically balanced with permanently changing Natural-Anthropogenic preconditions.

It's also important to keep in mind that Natural-Anthropogenic Environment, besides properly Bio- & Technical matters, includes also Informational, Politic & Administrative technologic aspects. And all these anthropogenic “facets” are coupled in above mentioned territorial-sectorial Σ s of Technologies. Namely these Σ s determine both current status and development potential of each Geo-Socio-Economic system⁷.

I. Geo-political and geo-economic aspects.

It's easy to see that geo-policy also has circulatory character. E.g. CEE, Black Sea & Mediterranean areas through millenniums were periodically impacted by both northern-southern inroads from Greek's, Roman, Turkish, as well as Varangian's, Crusaders & Swedish raids/occupation, and by eastern – western: Persian, Hun's, Great Migration of Nations, Horde, Arabian and nowadays russian invasion, as well as Alexander the Great, Teutonic Knights, Napoleon & Hitler incursions.

Agony convulsions of USSR, after attempts to save it by force in Tbilisi and Vilnius, were finalized in August 1991 by soldiers under command of the officer with later nickname “butcher”. They killed 3 libertarians in Moscow and triggered USSR ultimate destroying process. And after 3 decades of post-USSR “stump neuralgia” invasions in Transnistria, Georgia and Ukraine, the same butcher is appointed now for killing thousands Ukrainian victims to sacrifice them on the altar of bygone empire final burial.

All above mentioned antique, medieval, as well as following British, Spanish & further western & eastern colonial activities had Resource-Economic origination. And its modern trends are focusing in strategic USA opposition with China. Both these focal countries expressed bilateral desire for mutually acceptable solutions on Climate, Food, Energy & War challenges proclaimed 14.11.2022 on Bali G20 Summit.

⁶ <http://ukros.ru/archives/4125>

⁷ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Sustainable_development_and_spatial_planning_TM_2003.pdf

Therefore, keeping in mind these and other threats to Mankind survival, circulatory approach can be helpful for most meaningful West - East competition's pendulum⁸. Such search for mutually acceptable decisions from both authoritarian-centralized & democratic-multilateral points of view on progress became very actual after last changes in China and elections in USA against the War in Ukraine background.

From historic retrospective of Resource-Economic & Socio-Politic interests and their balancing (which, *inter alia*, determines equilibration between Peace & War), now are especially important appropriate lessons, for instance, of Westphalian System (1648). Then, Münster & Osnabrück Treaties after 30-years of most devastated war in Europe, defined National Sovereignty & Supremacy as “balancing damper” for the following centuries, e.g. permanent ad hoc strategic unions/agreements unfolding, such as Vienna Congress (1815), Alliance of Three Emperors (1873-1886), League of Nations (1919), Yalta/Potsdam (1945), acting UN etc.

In 1980 Madrid Convention with additional Protocols've completed this balancing interacting approach by Inter-Territorial, Interregional and International Transfrontier Cooperation⁹. It was an important step to “dialectic” revitalization of the initial Provinces & Polises role for Centralized-Decentralized Development Management¹⁰. Its topical necessity has been manifested both by foundation of the EU Committee of Regions and by Linz Declaration of 21.03.2002 “Future Regional Policy, Cohesion and Community initiatives”¹¹. For aims of this article is most important, that namely regional/provincial level still remains basic, which brings together popular/electorate interests from individual, commune, district and municipal level, as well as from business roots, with facility of upper State, International & Global aegis¹².

⁸ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Territorial-Sectorial_Transfrontier_Cooperation_under_Green_Deal_for_Circulating_Economy.pdf

⁹ <https://comeuoint.rada.gov.ua/uploads/documents/29228.rtf>

¹⁰ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/On_way_to_Wider_Europe_of_Regions.pdf

¹¹ http://www.noe.gv.at/noe/Internationales-Europa/13_Konf_RC_Beilage07.2E.pdf

¹² <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Scope%20of%20Transfrontier%20Cooperation.pps>

Simultaneously with this, EU & CoE regionalization policy after USSR & Warsaw Treaty “destroyka”, in CEE & NIS countries started European & Euro-Atlantic integration processes (both consequent & ad hoc⁶). Owing to this, scientists in Western Ukraine (former Austrian Lands of Galicia, Bukovina and Transcarpathian Oblast)’ve started since the first years of UA independence with systemic investigations in mentioned spheres. They shown specific core peculiarities around Geographic Centre of European Continent: a) common Carpathian determinants with nowadays Ukraine & EU/NATO neighbours in transfrontier river basins of main Danube tributaries Tisa, Prut, Siret and also Dnister/Nistru & Wistula, as well as of Energy & Communications corridors bypass & across mountains and b) developed in XVIII-XX cent. joint “bottom” of all nowadays 8 Carpathian countries (including Western Ukraine) on the basis of Alpine experience, up to last attempts to establish EU Strategy for Carpathian region¹³. They were reflected in Carpathian Convention, its sectorial Protocols¹⁴ & in EU Council Conclusions on EU Strategy for Danube Region (EUSDR)¹⁵.

“Ab ovo” these initiatives had been discussed in 1993 with governmental delegations of US (as core NATO & UN canvass “precursor”) & France (as key EU Member most similar to Ukraine on its population, square and State structure). Those consultations were continued in April 1994 on the Workshop with EU-CEE/NIS delegations in Špindlerův Mlýn on Polish-Czech border. This and following bilateral coordination with appropriate Austrian, French, Bavarian, Italian, all neighbouring and other EU/NATO countries/regions, made possible initial projects of USAID, EU TACIS/PHARE, WRD, CoE, UNIDO/UNEP, British Council, GTZ, GEF, NATO Science series etc. Outcomes of those projects were correlated with own specific trials on circulatory Economy, Security, Energy, Transport, Wood-Forestry, management of Waters & Risks, as well as of Resources & Wastes

¹³ <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/TFC%20GIS%20regions.pdf>
<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/293/Mountain-areas.pdf> p.33

¹⁴ <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailcop/events/cop4-fourth-meeting-of-the-conference-of-the-parties-to-the-carpathian-convention-copy.html>

¹⁵ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf

etc., with synergic involvement of Civil Society both in professional & community forms. Their results allowed¹⁶:

- to propose pendulum balanced development strategy for core activities and their Life Cycles, which are determined by sectorial-territorial Strengths & Weaknesses, answering Opportunities & Threats (like a tilting dolls)´ve used for SWOT analysis & applied for historic Bukovinian Cluster of the “Europe of Regions” further progress¹⁷;

- to reflect some of principal items in decisions on core Forums and Summits¹⁸, as well as in mentioned EU Council Conclusions¹⁵ and the last EU Parliament Act¹⁹;

- to embody certain selected initiatives into entire system of euroregions (created on basin’s and/or territorial-sectorial principles²⁰) along UA border with EU/NATO neighbours and partners²¹; as well as to “lock” this cross-border cooperation “belt” by pilot Euroregion “Upper Prut”, appointed²² for “experimental elaboration of Trans-frontier Cooperation facility as core element of European Integration & Regional Policy development”. *Inter alia*, this’ve provoked Governmental decisions on joining interior and transfrontier interregional cooperation²³ with clustering perspectives²⁴;

- to implement this groundwork into CEE/NIS agreed principles for Transfrontier Cooperation²⁵, which were further summarized for ENPI

¹⁶ https://capacitycooperation.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/3/sites/3/2020/01/EUSDR_Forum_UlM_PA10_Broyde-%E2%80%94%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%8F.pdf

¹⁷ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Bukovinian%20cluster.pdf>

¹⁸ <http://cppk.cv.ua/i/1530388.pdf> P. 204

¹⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0327_EN.pdf

²⁰ https://dcsf.danubestrategy.eu/sites/default/files/Media/Zinovyiy%20S.BROYDE%20-%20Basin_%26%20Territorial%20Strategies.pdf

²¹ <http://isig.it/wp-content/uploads/2012/11/SWOT-1-Analysis-and-Planning-for-Cross-border-Co-operation-in-Central-European-Countries-2010.pdf>

²² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/59-2002-%d1%80>

²³ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Broyde%20-%20EUSDR%20Confrence%20Univesity%20Chemivtsi.pdf> slide 18

²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vra46661-09>

<http://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/29476.pdf>

²⁵ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/CEI%20TFC%20WG_Warsaw%2011%2004%202001.doc

programming²⁶, as well as EU Regional Policy²⁷ and macroregional cooperation facilitation, e.g. through following EU EGTC and CoE EGC Transfrontier Cooperation toolkits²⁸;

- to provide these international elaborations “penetration” into conformable UA lawgiving and political steps, since first concepts of National Regional Policy²⁹, regional development strategy³⁰ and above mentioned Ukrainian legislation⁹, which was in parallel matched with EU Commission³¹ and Parliament³² on the eve of ENPI and for following Eastern Partnership³³ & macroregional strategies, to become summarized in EU-UA Association Agreement (Title V, Chapter 27), up to UA³⁴ & EU¹⁹ legal acts and nowadays Ukrainian EU candidate & Three Seas Initiative (3SI) partner status³⁵;

- to initiate Transregional and Trans-sectorial Technology transfer, using all available instruments from inter-governmental till people to people³⁶, e.g. exercising EU Best Available Technique (BAT) approach³⁷;

- to offer “Green Banana” macroregional interaction structure³⁸ for today EU/NATO eastern interior & outer space (former Warsaw Treaty area). It based on experience of the main previous EU development zones along the former axes of confrontation in Europe (“Blue Banana” along the Siegfried

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201306/20130603ATT67192/20130603ATT67192EN.pdf> 3.3

²⁷ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/EU-Ukraine_regional_policy_co-operation_Proceedings_EU_Open_Days_2010_P_65.jpg

²⁸ <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailwg-spatial-planning/events/workshop-towards-a-eu-strategy-for-the-carpathian-region-148.html>

²⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>

³⁰ <https://drive.google.com/file/d/1s-PRFXfb4VNPRs9q-w26FxDYtHzGBC/view>

³¹ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/EU-UA_Counci_111_03_2002.pdf

³² http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/EU-UA_PARL_COOP_COMM_Final_Statement_2003.rtf

³³ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Contribution%20EaP%2BEUSDR%20CER2009.pdf>

³⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1537-19>

³⁵ <https://www.facebook.com/ESGAfiles/videos/1452081375219108> since 15 min

³⁶ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Brochure%20III%20CEI-Bucovina%202008.pdf>

³⁷ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/WasteBarSEPSBrochure.pdf>

³⁸ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Logistic_challenges_in_Green_Banana_en.pdf

and Maginot lines and “Red Banana” along former Iron Curtain). And now it totally answers the aims of EU “Connecting Europe Facility” (CEF), as well as to new transnational 3SI objectives³⁹;

- to integrate these elaborations into EUSDR foundation⁴⁰, approval⁴¹, planning⁴², concretization⁴³ and further perfection⁴⁴.

These achievements are fully conform to the last EU Council decision on the Cohesion Policy⁴⁵ aimed to “avoid artificial fragmentation and duplication of investments, the place-based approach that takes into account territorial specificities of the regions as an essential element, special attention to the specificities and the support of regions, less-developed ones in particular, suffering from various structural or permanent imbalances, regardless of their origin, cross-border, transnational and interregional cooperation for the Member States and their regions, as well as for Neighbourhood countries and countries using the Instrument for Pre-Accession Assistance, contribution of cohesion policy to the embedding of macro-regional strategies; harmonized implementation of rules among various EU programmes that contribute to similar objectives in order to avoid unnecessary administrative burden for all stakeholders”.

In the same way Circulatory Development approach applying’ll make more durable Ukrainian “institutional memory” in the process of reforms & integration.

II. Security and Resilience issues.

Safety & Sustainability notions have even more obvious circulatory appearances then above described socio-economic and geo-political aspects of Natural-Anthropogenic phenomena & processes, comprehending wide range of them – from our palpitation till natural & manmade disasters perception. At the same time their nature is based on repeated hazards

³⁹ <http://buk-visnyk.cv.ua/arhiv/2022,Nr3,P.37>

⁴⁰ http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/EPL_8_48_2010.pdf

⁴¹ [http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Declaration_of_the_%20Bucharest_Summit_on_Danube_%20\(8th_November_2010\).pdf](http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Declaration_of_the_%20Bucharest_Summit_on_Danube_%20(8th_November_2010).pdf)

⁴² http://danube.org.ua/uploads/plan_dij.pdf

⁴³ http://www.crs.org.ua/data/danube_strategy/vision_web_en.pdf

⁴⁴ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Last_UA_proposals_to_final_draft_EUSDR_Action_Plan.doc

⁴⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14481-2022-INIT/en/pdf>

happening or/and their risk frequency assessment, e.g. on Universe level⁴⁶. Accordingly to this, each mentioned activity/process has immanent evident and/or unobvious elements, which determine circulatory character of its development.

Therefore, from the very beginning & in parallel to above described activities, such elements were taken into consideration – since education⁴⁷ till regional development, international collaboration⁴⁸ & standardization⁴⁹. Those researches were coordinated by the Chair of Environmental Engineering & Resource Conservation of Chernivtsi University & National Centre “Ukrecologia” (Since 1994 – Centre “Ecoresource”). After wide discussion⁵⁰ was made first attempt to shape them as ECAT (Environmental Centre for Administration & Technology)⁵¹ under EU Program LIFE (unfortunately wasn’t valid at that time for Ukraine). Then, this initiative was redefined both for post-USSR boundary regions Security promotion⁵² and Environmental Standardization⁵³.

On this scientific ground, Presidents of Ukraine, Romania & Moldova in 1997 agreed such approach as a pattern of EcoEuroRegion for Sustainable Socio-Economic & Spatial Development in Carpathian – Danube – Black Sea region & transfrontier river basis⁵⁴. It was proclaimed⁵⁵ & supported on Bucharest Summit “Environment and Sustainable Development in the Carpathian and Danube Region” on 30.04.2001. At the same time EcoEuroRegion’s ideas & developments (after discussions in EU Water

⁴⁶ <https://youtu.be/vPcyhZcDDXs>

⁴⁷ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/ECOSPEC.rtf>

⁴⁸ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/%D0%A0%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%A7%D0%9E%D0%94%D0%90%20%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B3%D0%BE%D0%BD%201993.pdf>

⁴⁹ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Standardization_in_Environmental-Resource_sphere_RU_EN.pdf

⁵⁰ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Safety_yesterday_and_for_tomorrow_1995.pdf

⁵¹ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/UA-AT%20Protocol041295.pdf>

⁵² <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Safety%201996.pdf>

⁵³ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Environmental_Management_Standardization.pdf

⁵⁴ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/EcoEuroRegion_1997_1999.pdf

⁵⁵ <http://www.cdep.ro/pdfs/greenlight.summit/kuchma2.pdf>

Management and NATO Water Security Centers in Nancy in 1997) were represented and supported in 1998-2007 by the EU Commission & Parliament, Scientific and Environmental Affairs Division & Civil Emergency Planning Committee of NATO⁵⁶. Further it was canvassed with US EPA & MIT, in EU core Bolzano & Seville scientific centers, on special conferences /forums, e.g. of EU Environmental Regional Policy⁵⁷ & of CoE/CEMAT⁵⁸. Following developments in frameworks of EUSDR, Carpathian Convention, CEI etc⁵⁹, investigated different Σ s of Technologies, which face mentioned on the beginning of this article “Horsemen of Apocalypse”. Besides those of them, that immediately concern War, Food & Energy issues, the most urgent seems accelerating Climate overheating on the Earth⁶⁰ which origin is still in discussion⁴⁶.

This thermal overload (accordingly to map’ve published in New-York Times on 15.01.2020 & confirmed by many other sources) demonstrates most threatening phenomena in Arctic - Siberia area. But directly affected greatest World countries stilln’t even pay appropriate attention to this urgent global problem. At the same time, among all areas of dense population on the Planet, the most strong temperature growth was monitored around Geographic Centre of Europe, covering common space of EUSDR, “Green Banana”, EcoEuroRegion and 3SI. For Ukraine, permanent character of this phenomenon namely in western & northern regions was confirmed also by the National Space Agency & Hydro-Meteorology Centre⁶¹.

Owing to this, immediately after European Green Deal proclamation, our elaborations were proposed for implementation into decentralized communes & regions territorial development strategies. In accordance with international & national requirements to Strategic Environmental

⁵⁶ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/NATOeng.pdf>

⁵⁷ https://www.encoreweb.bayern.de/documents/results_of_encore_conferences/resolutions/doc/villach_resolution_2001_en.pdf

⁵⁸ <https://rm.coe.int/168048955c> P. 119

⁵⁹ <http://www.gsbs.org.ua/wp-content/uploads/UA-for-EUSDR-opportunities-strategic-initiatives-condditions-1.pdf>

⁶⁰ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Green_Safety_for_Economy_overheating_the_Planet.pdf

⁶¹ <https://tsn.ua/ru/ukrayina/v-ukrgidrometcentre-nazvali-regiony-ukrainy-gde-bolshe-vego-izmenilsya-klimat-2182045.html>

Assessment, it foresees compulsory transfrontier consultations, as the obligatory stage of these acts⁶². Their role is also stressed by EU “systemic solutions for circular economy territorial deployment”⁶³.

Therefore, answering to nominated challenges and conclusions of above briefly explained developments, the core part of this publication is devoted to Synergic Technologic approach⁶⁴, proposed for outlined problems systemic resolution.

III. Appropriate synergic solutions.

For actual needs, ex ante solutions should be grounded on the available facility for their embodiment via concrete projects, provided by certain financing tools. Besides before unthinkable changes under the War & mentioned systemic global crisis, it’s already obvious urgent necessary for more synergic and consequent application of such powerful EU Structural toolkits as e.g. CEF, Next Generation & Just Transition, IPA & Interreg etc. Advancement to resilience & recovery of Ukraine will provide “Marshal’s Plan” accordingly to principles of Lugano on international co-financing & public-private partnership (PPP), impacted also by previous experience vision⁶⁵.

For synergic coherence of these two waves – Technologic and Financial-Economic at their “interference maxima”, from the Circulatory Development point of view can be proposed following systemic initiatives as flagship projects. Such vision for European Green Deal’ve started by initial discussion by the special UA Governmental Working Group⁶⁶, but following COVID and War misfortunes overshadowed it.

By now, appropriate media for such interference is outlined by the common priorities of CEF, 3SI & EUSDR: I. Transportation, II. Energy and III. Information-Communication Technologies (ICT). For them already exist respective EU networking in TEN-T, TEN-E and e-TEN

⁶² http://comeuroint.rada.gov.ua/news/main_news/72980.html

⁶³ https://ec.europa.eu/info/files/circular-economy-11_en

⁶⁴ <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailwg-124/events/third-meeting-of-the-carpathian-convention-working-group-on-adaptation-to-climate-change.html>

⁶⁵ <https://www.idm.at/wie-der-westen-der-ukraine-helfen-kann/>

⁶⁶ <https://www.kmu.gov.ua/en/news/dmitro-kuleba-oficijno-napravit-yes-propoziciyi-ukrayini-shchodo-uchasti-v-yevropejskij-zelenij-ugodi>

systems. At the same time, the establishment acts of the pilot Euroregion “Upper Prut”⁶⁷ foreseen in 2000 as core objectives: “a) development of transport & communications infrastructure on the levels of Trans-European corridors and local traffic; b) development of energetic infrastructure on the levels of state systems and local sources; c) creation and collective use of modern information systems”. Using this frame of systemized legal & public decisions and appropriate scientific & practical elaborations⁶⁷, were composed the following proposals, which coordination’re analyzing today both with Ukrainian and appropriate international bodies accordingly to Ukrainian Prime-minister’s errand of 15.09.2022.

IV. Circulatory Transporting & Energy Flows.

Modern rejuvenation & development of multimodal freight & passenger transport infrastructure to/from & through 3SI countries, both in Baltic – Mediterranean and “Silk Way” directions bypass and across Ukrainian Carpathians were recommended by 14 EUSDR counties⁶⁸, EU Commission⁶⁹ & WBRD⁷⁰. These connections along & across transfrontier river basins & mountains reconstitute historic ways of inroads & trading. On this ground Western Ukrainian rails & roads network was built in XIX cent. by European countries in “Danube Monarchy” with focal junctions in Lviv & Chernivtsi⁷¹. These rails construction was the first in Ukraine & they still remain most dense in the country. They answered lessons of Crimea War 1853-1856 (very similar to actual russian invasion). On historic cross-roads near Geographic Centre of Europe the single Trans-European North-South connection bypass Carpathians has 5 west-east network arms across them, and 3 of these branches are in Ukraine⁷². They are the shortest mountain rails directed from Adriatic ports to Constanța & Odessa across Austria, Serbia, Hungary & Slovakia, Ukrainian Rahiv, Kolomyja, Chernivtsi & Larga,

⁶⁷ <https://www.academia.edu/44879699/P.211>

⁶⁸ <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/RecomLetter1B.jpg>

⁶⁹ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/EU_Commissioner_Kallas_answer.pdf

⁷⁰ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/TFC/Letter_WBRD.pdf

⁷¹ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Western_and_Eastern_Synergies_UA_Transport_System.ppsx

⁷² <https://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/29422.pdf>

Romanian Timiș, Maramureș, Suceava, Iași and Moldavian Chișinău, Balți, Oknitsa. In last decades these connections were completed by air, pipe-, power- & communications lines. As it's reflected in EUSDR Railway Review (2021)⁷³, after 80 years of operation as important part of European normal railways 1435 mm and core Military Mobility role in two World Wars⁷⁴, Ukrainian segment was altered by USSR into 1520 mm for the Warsaw Treaty & Council for Mutual Economic Assistance needs.

Therefore, recommended revitalization of these Trans-European connections answers today common interests of EU, 3SI & NATO countries & partners⁷⁵. And this promotes aforesaid financial toolkits use for Ukrainian transport network step-by-step re-integration into EU/NATO & UNECE TEM/TER multimodal TEN-T, Railway Freight (RFC) & AGTC corridors⁷⁶, answering EU Commission, TRASECA, Romanian⁷⁷ & Polish⁷⁸ vision. Preliminary investigations with Vienna TINA - Transport Strategies and iC-Group've shown that this revitalization should foresee well composed transitional solutions with combined 1435 & 1520 mm railways. As initiated steps can serve prolongation of such superposed/combined 1435/1520 mm lines from areas of their operation in all main EU/NATO- UA railway border crossing points to regional centers in Lviv, Chernivtsi, Uzhgorod & also from areas of Kovel-Helm. Iași-Ungheni & Reni-Galați- Giurgiulești, with creation of modern multimodal “dry ports” in Ukraine & Moldova. Such manner of reintegration will catalyze consequent Central, Southern & Eastern Ukraine “crescendo” integration into EU TEN-T/RFC.

⁷³ https://transport.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/2/sites/2/2021/12/Railways-Publication_2021_ver1.pdf

⁷⁴ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/UA-AT_History_Commission_Conclusion.pdf

⁷⁵ <http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/3SI=TEN-T+UA.jpg>

⁷⁶ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/TEN-T_and_contrailer_links_bypass_and_across_Carpathians.ppsx

⁷⁷ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/RO_President_suggestion_19_09_2002.pdf

⁷⁸ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/PL_UA_RO_Railway.jpg

Answering mentioned challenges, EU Commission changed on 27.07.2022 Indicative Maps for Ukrainian & Moldavian transport systems integration with EU TEN-T /RFC⁷⁹.

And by common decision with European Investment Bank (EIB) of 21.10.2022 JASPERS Institution was appointed to provide prefeasibility study for existence railways reconstruction to provide freight & passenger transit without changing the wheels from Krakow (Poland) through Ukraine and Romania to Chişinău⁸⁰. On one hand, this resumes solution of XIX cent. to restore most optimal route, which construction on Austrian & Romanian territory was financed by English Bank in Chernivtsi. On the other hand, for nowadays needs, e.g. nominated on 10.11.2022 by J.Borrell - EU High-Representative on Security and Defense⁸¹, complete transit from Baltic TEN-T corridors “North Sea - Baltic” (“Rail Baltica”) to Mediterranean/Black Sea area should be provided bypass Belarus through Suwalki – Kovel. And therefore, JASPERS investigation should also include evaluation for euro-rail 1435 mm between Lviv & Kovel. For such issues comprehensive examination, both to Ukrainian government, Moldova & JASPERS already sent proposal on participation of national and regional experts in mentioned prefeasibility study for maximal consider territorial, sectorial and strategic peculiarities, as well as potential of connections reconstruction, answering mentioned Systemic Crisis and also European Green Deal challenges⁸².

Numerous “nested” projects can be realized in framework/under support of different facilities available now for Ukraine – from EU CBC & sectorial programs till future Marshall’s Plan embodiment⁸³. Such projects should ensure win-win Food & Military Mobility, Energy Resource & post-war Ukraine rebuilding equipping and other Freight & Passengers transport circulatory flows infrastructural providing. Thus, in mentioned

⁷⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/tte/2022/12/05/>

⁸⁰ <https://www.eib.org/en/press/all/2022-413-european-commission-and-eib-initiate-feasibility-study-to-better-connect-ukrainian-and-moldovan-railway-networks-with-eu>

⁸¹ https://www.eeas.europa.eu/eeas/security-and-defence-package-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press_en

⁸² <https://www.facebook.com/FESUkraine/videos/861004768423109/>

⁸³ https://transport.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/2/sites/2/2022/05/item7.1-UA_proposals_for_-EUSDR_3SI_common_priority.pdf

prefeasibility study JASPERS has to investigate modern revitalization of built in XIX c. connections to bring European 1435 mm traffic from Poland through Lviv – Chernivtsi –Suceava with following continuation not only through Iasi to Ungheni – Chişinău and further to Odessa. Using strategic Romanian railways, should be assured transfer to Mediterranean, Middle East & Adriatic areas⁷⁶ answering recommendations¹⁵ (item 18) and⁷³ (P. 14, 19, 21-22, 53, 207, 212).

This “umbrella” system of strategic projects allows, in parallel to JASPERS study, start immediately with first steps, such as just done restoration of connections by 1520 mm rail in UA Transcarpathian & RO Maramureş regions. But more important & ’simple will be low/without cost docking of regular trains⁸⁴ running from Kyjv, Lviv to Chernivtsi (as well as from Poland, Hungary & Slovakia) and from Bucharest & Iasi (likewise Moldova) to Suceava, even without noticeable schedules changes. Short time passengers exchange on Vadul-Siret, Ungheni, Przemysl & Chop border stations will be provided by their non-stop control on station-to-station blocks, e.g. from/to Chernivtsi (35 km) & Suceava (50 km).

At the same time there are preconditions for prompt start with multimodal (container & contrailer) traffic, using rail/road/airports “spiders”, for instance both in Chernivtsi for 6 rail-autoroads vectors and in Suceava for 4 such directions.

Same approach will be likewise available for Power circulating (environmentally sound Energy Production, Accumulation, Utilization & Saving⁸⁵), having initial VIP support⁷⁷. More then 20 years pilot Euroregion “Upper Prut” proposed⁸⁶ Energy (both electric & gas) transfer from Eastern-North to Southern-West. Actual situation requires these flows urgent redirection by existent infrastructure reverse in the following ways:

⁸⁴ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/RO_UA_HU_SL_CBC_trains.ppsx

⁸⁵ <http://ecoresource.ddns.net/DocLib/Systemic%20Energy%20territorial%20cycles-1993.pdf>

⁸⁶ http://prismua.org/wp-content/uploads/2022/08/EUSDR3SI_on_UA-RO_Prizma28072022.pdf (slides 17-21)

- Utilization of largest in Europe Dnister/Nistru Hydro-power-accumulated potential⁸⁷ for prospective perfection of TEN-E power system security and actual operability of its new UA & MD branches under russian ruinous attacks, using previous experience of neighbour UA-SK-PL-HU-RO Burshtyn Energy Island & RO-MD Stâncea - Costești;

- Commutation of high pressure pipeline Bohorodchany-Anan'ev in the shortest way with Romanian Gas System for: a) additional interconnection with UA one, in the middle between deficient operating Khust - Satu Mare & Orlivka – Isaccea; b) summer gas accumulation in Carpathian storages (exhausted former deposits) and c) Northern Moldova supplying from pumping stations Drochia & Șoldănești, using experience of Iasi-Ungheni solution for its central part.

At these strategic initiatives (taking into account universal character of JUSPERS activity for such projects embedding in EU Member and Candidate states) appropriate team cooperation for prefeasibility investigations will allow to pave more prompt way for embodiment of other common strategic projects mentioned in this article.

V. Spatially-Sectorial Information Circulatory implementation.

Digitalization is a common priority for any principal project perfect planning & implementation, as well as for synergic Sustainable Socio-Economic & Spatial Territorial-Sectorial Development and Security providing⁸⁸. Namely Geo-Information Systems (GIS) and Geo-Spatial Data exchange can guaranty integrity of Territorial-Sectorial Circulatory Development - since single communes till macro-regions, as well as from individuals up to Global level, as well as simultaneous information manipulation avoidance. Accordingly to Law “On National Geo-Spatial Data Infrastructure” Ukraine is joining EU Programs “Digital Europe” and “Digital Single Market”. And namely GIS Technologies should secure “interoperability and integration of geo-spatial data, obtained from different sources, as well as openness of geo-spatial data & metadata”.

⁸⁷ <https://drive.google.com/drive/folders/17Lnn2a5zvI9MjgdJSH0UEmr0h1n2EEy?usp=sharing> (Energy)

⁸⁸ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Safety_for_UA_RO_MD_Transfrontier_Cooperation_on_EU_and_NATO_border_2001.pdf

Such approach applying for mentioned common priorities creates necessary & ample conditions to spread it for any territorial-sectorial aspects which, *inter alia*, embrace all 17 objectives of UN Sustainable Development⁸⁹ Therefore it must become a background both for above mentioned Transport & Energy priorities realization in 3SI³⁸, as well as for any other objective of Circular Economy⁹⁰.

As mentioned above, “interference maxima” in this common Σ of ICTs allows propose flagship project’s initiatives for 3SI and post-war Ukraine, e.g.:

- EU Directives on Waters and Flood Risks Management agreed implementation in transfrontier river basins, following results of largest common East Avert project⁹¹;

- recovery of Carpathian Forests, as choice-less source of potable water in macroregion under Global.Climate change, with simultaneous revival of whole Wood-Processing circulatory sector, basing on modern clustering Σ of Techologic Life Cycles⁹²;

- implementation of GIS-oriented Σ of Technologies for urban territories renewal, based on accounting & applying of fit kinds of Waste as building elements for these areas reconstruction, using developed & tested in Bukovina legal/normative/information basis for Wastes & Best Available Technologies (BAT) Management⁹³, aimed their further use for Eastern Ukrainian cities & communes, destroyed by the War, revitalization;

- this ICT-basis utilization for providing on-line Transfrontier Consultations, foreseen by UNECE/EU/UA legislation on Strategic Environmental Assessment⁹⁴

⁸⁹ <https://sdgs.un.org/goals>

⁹⁰ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Circulating_Economy_proposal_for_UA_Parliament.pdf

⁹¹ https://environmentalrisks.danube-region.eu/mdocs-posts/ua_proposals_for_eusdr_pa5sg_17062021

⁹² <http://www.carpathianconvention.org/eventdetailwg-forests/events/fourth-meeting-of-the-wg-on-sustainable-forest-management.html>

⁹³ http://ecoresource.ddns.net/SiteAssets/SitePages/EUSDR/Wastes_Treatment_and_BAT_revealing.pdf

⁹⁴ <http://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/29550.pdf>

- transfrontier Green Infrastructure Geo-spatial planning implementation for Agro-Industrial sector of Euroregion⁹⁵.

- Geo-informational maintenance of the Touristic-Recreational activity with simultaneous protection and efficient use of multiethnic cultural heritage⁹⁶.

Conclusion

Concord of Circulatory Development vision, as a determining trait of Evolution and Technologies Synergy in Natural-Anthropogenic Environment, with bottom-up systemic projects, grounded on geo-political preconditions and geo-spatial information exchange, promotes Territorial-Sectorial progress since communes till macroregional and global level.

Under the War and comprehensive Energy, Economy, Food, Security and Climate crisis it allows, on one hand - to intensify win-win multilevel decision making processes, and on the other hand – to provide their more resilient innovative-investment embodiment.

Therefore, for Ukrainian (and also Moldavian) European and Euro-Atlantic integrative course from military to socio-economic conquest, proposed options can serve both for interior progress achievement and common Just Transition to Next Generation together with other partners, in particular in EUSDR & 3SI joint area.

Zinovy BROUDE

FACETS OF FEASIBLE: SYNERGIC CONTEXT OF TERRITORIAL-SECTORIAL INNOVATION-INVESTMENT CIRCULATORY DEVELOPMENT

Via Circulatory entity of processes in Natural-Anthropogenic Environment considered Territorial-Sectorial Sustainable Socio-Economic and Spatial Development facility (Sum of Technologies), since individual communities and regions till international and global level. In context of War and systemic Energy, Economy, Safety & Environmental crisis were

⁹⁵ <https://ru.scribd.com/document/340282771/agricultura> C.193

⁹⁶ <https://comeuroint.rada.gov.ua/news/72908.html>

examined Geopolitical, Geo-economic and Security aspects of relevant structures for interregional (EcoEuroRegion) and transnational cooperation ("Green Banana"), which meet now specific challenges, e.g, of European Green Deal, priority objectives of European & Euro-Atlantic integration and of macro-regional partnership, in particular for Three Seas Initiative aims. Their embodiment offering through systemic transfrontier projects on Mobility, Energy and application of Geo-Informational Communication Technologies also in other key sectors of win-win Ukrainian & Moldavian integration into European TEN-T, TEN-E, e-TEN, as well as Just Transition to EU Next Generation.

Keywords: *Circulatory Development, synergy of Territorial-Sectorial Sums of Technology, trasfrontier geopolitical and geoeconomic structures, Sustainable Development and Security, systemic tasks of European and Euro-Atlantic integration in Three Seas Initiative, infrastructural and logistical support of Mobility and Energy, technological and financial-economic projects compatibility, projecting geo-information support and geospatial data exchange, innovation-investment aiming, public-private backing.*

**Dorin-Mircea DOBRA,
Diana-Gabriela REIANU**

LOCAL ADMINISTRATIVE GOVERNANCE AS AN EU PRIORITY (CONCEPT, PRINCIPLES AND OBJECTIVES)

Нові глобальні виклики вимагають ефективних дій на місцях і більшої прихильності з боку місцевих громад і місцевої влади при розробці та реалізації політик ЄС. Таким чином, основні суб'єкти, такі як Європейська комісія та Європейський парламент, визнають, що місцеве врядування відіграє ключову роль у реалізації порядку денного ЄС. Отже, у статті розглянуто зростаючу роль місцевого управління в процесі прийняття рішень Європейським Союзом та в процесах розвитку, а також роль місцевого управління в усій архітектурі ЄС. Крім того, порядок денний ЄС має ґрунтуватися на знаннях місцевих особливостей, на підтримці місцевого управління, і необхідно докласти більше зусиль, щоб місцева влада спромоглася задіяти увесь свій потенціал.

Ключові слова: місцеве врядування, легітимність, субсидіарність, пропорційність, ЄС.

We are living now in a fast-changing environment, with new global challenges posed by different phenomena such as immigration, demographic changes, youth unemployment, globalization, digitalization and new global needs. As a result, more and more people demand and expect rapid, equitable and efficient reactions from authorities in terms of quality of services, security, freedom, environmental protection, and access to clean and affordable energy. Therefore, the authorities' role changed over time, these new challenges and demands claiming new approaches and new responsibilities for those in charge with making policies, formulating alternatives, taking decisions, and implementing them.

In this context, the actors at EU level came to a common understanding of the importance of local governance in the decision-making process and applying EU legislation, therefore, promoting the principles of subsidiarity and proportionality. At present, the whole architecture of the European

Union rests on the principles of multi-level governance and subsidiarity, through which cities represent the political level best understood by the public and the one that offers a proper space for public dialogue, collaboration, and negotiation. Furthermore, decision-makers are in search for innovative solutions that offer social, economic, environmental, and political sustainability at all levels. All actors involved in the process of decision making should be aware that their actions should be oriented towards achieving sustainable and durable goals. All stakeholders, such as public authorities, schools, universities, mass-media, NGOs, representative associations, and citizens, should concentrate their efforts to find solutions, implement available mechanisms, and orient their actions towards the future. In this whole process, cities are seen as having a key role as tools of public diplomacy involved in addressing issues, revising the existing legislation, and reflecting on future policies, whose stronger commitment should be oriented towards tackling current challenges, but also towards predicting and embracing the future ones.

I. The place of administrative governance in the decision-making process of the European Union

From a decision-making perspective, the European Union is seen as a singular, complex and original model. This reality attracts, first of all, a lot of criticism, particularly from the point of view of its efficiency and effectiveness, as long as, very often, the decisions of the Union take a long time and can become obsolete by the time they are implemented. The logic of this decision-making system is, however, the foundation for achieving its objectives, which are to ensure its legitimacy and recognition within the entire union of states. It therefore remains to note that in the light of decision-making legitimacy, the concept of “decisional efficiency” was somehow overshadowed by a conscious decision of the founding fathers, proposed and supported by Jean Monnet and known as the “community decision-making method”.

In fact, the entire evolution of the decision-making system of the European Union has evolved, over time, towards ensuring its legitimacy, a fact recognized as necessary by the founding fathers and implemented

through several additional mechanisms by its decision-makers (Scrutiny, European Citizen Initiative), but also by ensuring an increasingly strong role for the European Parliament as a direct representative of EU citizens¹. On the other hand, in political theory, the legitimacy of a regime is consistently studied from the perspective of its pillars, and the extent of the European construction makes the object of study all the more complex. „For a political regim to be legitimate, its citizens, will need to be convinced about three things: its democracy, its performance and its identity.”²

Coming precisely from the legitimization of the decision-making process, we see two tools manifested as its tendencies as essential. Moreover, they are closely related together in the whole process: subsidiarity and decisional governance. Regarding subsidiarity, the issues become clear from the first evaluations: “There are actions that members want to pool and others that Europe must not participate in. This is the principle of subsidiarity enshrined in the Maastricht Treaty: the Union only intervenes in areas where each of the member states can only act ineffectively.”³ And the areas in which EU action is mandatory, only permitted or not permitted are subsequently distinguished by means of the Treaty of Lisbon, through the categories of “competence of the Union”. The objective is simple, explained below by the same author: “The objective of this principle is for decisions to be taken by authorities as close as possible to European citizens. Precisely, this means that a number of fields – education, health and social protection, culture, justice, police, etc. – continues to be the almost exclusive competence of the member states, (...)”⁴ A careful look at the listed policies shows us precisely their sensitivity regarding national sovereignties. European legitimacy would be more questionable in the fields of culture, education, or social protection. The right of states to decide their own policies in the mentioned

¹ Dobra Dorin-Mircea, Manole Georgiana-Claudia.: *The COSAC Procedure and the national parliaments in the framework of the European Parliament procedures*. URL: <http://neweurope.centre.ubbcluj.ro/wp-content/uploads/2012/05/Online-Journal-No.-12-September-2014.pdf>

² Bomberg, E.; Stubb, A., *The European Union, How does it work?*, Oxford University Press, 2003, p. 160

³ Echkenazi, J., *Ghidul Uniunii Europene*, Ed. Niculescu, București, 2008, p. 36

⁴ *Ibidem*, p. 36

fields automatically brings into question the concept of governance, in synergy with those of subsidiarity and legitimacy, as we have already mentioned.

Unlike subsidiarity, governance takes into account another essential aspect of the Union: complexity. „Analyzing the EU as a system of governance enables us to see how its various parts interacts: we can see more accurately how it really operates, how rules are really made, and who are really the main players in decision-making and policy-making”⁵.

The aspect of decision-making complexity within the EU, which we have emphasized since the beginning, makes the need for the two concepts even more obvious: subsidiarity and governance. „Which criteria are to be used to decide at any point in the evolution of an integration scheme, whether certain policy areas should be integrated or not? This question is not specific to integration schemes; any state be it a unitary or a federal, has to decide on the best way to distribute competencies over the various layers of government”⁶. We will soon notice that we are not only talking about the complexity of mechanisms and actors, but also about their multitude, be they at the European, national, subnational or local level. Precisely for this reason, the European Parliament “urges the Member States to involve the competent local and regional authorities and representatives of civil society from the initial stages of the negotiations, regarding Union legislation and programs benefiting from structural funds with the aim of making timely dialogue possible at the different levels of government; urges these authorities to be part of the responsible decision-making bodies, on an equal footing with the national representatives”⁷. In this way, the multiple legitimate decision-making levels throughout the Union are recognized, and the call for their involvement is known under the concept of “multi-level governance”.

Governance becomes, therefore, one of the fundamental concepts in the decision-making process of the EU. The passage of time, the history

⁵ Bomberg, E.; Stubb, A., *Idem*, p. 171

⁶ Molle Willem, *The economics of European Integration (Theory, practice, policy)*, Ed. Dartmouth, England, 1994

⁷ Rezoluția Parlamentului European din 14 decembrie 2010 privind *Buna guvernare și politica regională a UE*

of European integration, the multitude of decision-makers (almost 100 thousand local administrations), all led to the highlighting of this mechanism. “Governance is one of the main keys to the success of the European integration process. Europe will be strong, its institutions will be legitimate, its policies – effective, its citizens will feel involved and taken into account, if its mode of governance guarantees cooperation between the different levels of power, in order to implement the Community agenda and to respond to global challenges”⁸.

The principles of good European governance are precisely the Union's response in terms of the objectives of decision-making legitimacy, participatory democracy, distribution of power, decision-making efficiency. Listed in the White Paper on European Governance⁹, these are: transparency, democratic participation, accountability, efficiency and coherence. The distribution of the decision on various routes and vectors of decision-makers, as well as on various levels of the decision, seeking the involvement of as many actors as possible with the aim of obtaining the broadest common denominator regarding the interests of the Union and its citizens seems to us at this moment to be the most appropriate description of a concept on which many of the dimensions of the EU depend. “If governance in the EU is to earn democratic legitimacy, the overriding task, we conclude, is the greater clarification of the democratic values its citizens want to secure, and the balance they are willing to strike between those values”¹⁰.

II. Local governance in the global and EU agendas

As mentioned before, local government is a major actor, being the closest level to the citizens, being responsible to deliver efficient administration, high-quality services, and a correct implementation of laws. Local public authorities are the core objectives of modernization processes in the context

⁸ Cartea Albă a Comitetului Regiunilor privind Guvernanța pe mai multe niveluri, 17-18 iunie 2009

⁹ Cartea Albă a Guvernanței Europene, 2001

¹⁰ Bomberg, E., Stubb, A., *Idem*, p. 172

of New Public Management reforms, to become viable, well-performing, responsive and democratically accountable.

Back in 1985, the principle of local self-government has been mentioned in the European Charter of Local Self-Government, as “the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population”¹¹ and as a principle that should be recognized in domestic legislation. Later, in 2007, the United Nations published international guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities, emphasizing the responsibility of local authorities in spheres involving interests of local citizens, while in 2016 the UN Habitat Agenda presented a paradigm shift based on the role and science of cities in the development of urban areas. It highlighted the “linkages between sustainable urbanization and job creation, livelihood opportunities and improved quality of life”¹² and the incorporation of different actors in multiple levels of government, civil society, private sector and citizens in every urban policy and strategy, in accordance with the processes launched under the 2030 Agenda for Sustainable Development. These documents include transformative commitments in the field of social, economic, environmental and spatial sustainability, through encouraging and empowering local authorities to develop and implement sustainable policies.

On June 2019, the European Council agreed on a new strategic agenda which should provide an overall framework and guidance for the work programs of other EU institutions. The main belief was that EU institutions should focus on what really matters. “In line with the principles of subsidiarity and proportionality, the EU must be big on big and small on small. It must leave economic and social actors the space to breathe, to create and to innovate [...]”¹³. Thus, the agenda includes four main priorities: protecting citizens and freedoms, developing a strong and vibrant economic base, building a climate-neutral, green, fair and social Europe,

¹¹ Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985

¹² United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), *The New Urban Agenda, The New Urban Agenda Illustrated Handbook* | UN-Habitat (unhabitat.org)

¹³ European Council, *A new strategic agenda for the EU 2019-2024, a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf* (europa.eu)

and promoting European interests and values on the global stage. Moreover, it emphasizes the need to engage citizens, civil society and social partners in this whole process of achieving societal objectives, to work side by side and use the talents of regional and local actors for the benefit of all. Therefore, it emphasizes the role of governance, as the interaction between civil society and government in determining appropriate governmental action.

Working together, civil society and government, and across different levels of government, became a priority at EU level, to deliver policies more effectively. In achieving these goals, local authorities, which are responsible to deliver efficient administration, high-quality services and a correct implementation of the law, should take all the necessary steps and measures to provide good governance and good administration. Without good governance and quality of public administrations, the European Union *acquis* cannot be implemented effectively. Thus, local authorities should develop a relationship between citizens and government, should ensure legitimacy, democratic participation, accountability and trust. Multi-level governance, models of good practices and collaborative planning are part of the mechanisms through which these principles could be ensured. At the same time, all stakeholders should be involved because the benefits of involving different stakeholders are numerous: they can improve the quality of decision-making processes because they would provide the necessary expertise, they may come with different perspectives and ideas helping authorities to solve conflictual issues, and they may reduce the risk of failure and opposition in later stages of implementation, increasing the confidence of citizens about decisions and public policy proposals.

Conclusions

We could say that today we would not even see a European Union without governance as possible. To be more precise, however, we will only say that the European Union would certainly not be so integrated, solid and solidary if it did not have this mechanism at its disposal. After all, this is the greatness of the European construction: the ability to absorb, take into account every opinion, and then make decisions that satisfy all parties down to the smallest level. Moreover, cases are recognized in which

a local community has made its voice heard, later its desire turning into an exception to the community rule, an exception accepted precisely on the basis of the "unity in diversity" principle.

In the end, governance, especially in the field of local public administration, is also the ultimate weapon against the chorus of voices complaining about the lack of authority and sovereignty of the states in front of the EU. Here, not only the states, but also the regions, even local communities have every right to self-determination, and the European integration process to continue on its way, respecting opinion, diversity, multiculturalism.

**Dorin-Mircea DOBRA,
Diana-Gabriela REIANU**

LOCAL ADMINISTRATIVE GOVERNANCE AS AN EU PRIORITY (CONCEPT, PRINCIPLES AND OBJECTIVES)

New global challenges demand local responses and a stronger commitment on the part of the cities and local authorities when designing and implementing EU policies. Thus, main actors, such as the European Commission and the European Parliament, acknowledge that local governance plays a key role in delivering the EU's agenda. Therefore, this article aims to provide an overview of the increasing role of local governance in the decision-making process of the European Union and development processes, debating the role of local governance in the whole EU architecture. Moreover, the EU's agenda should be built on local knowledge and in support of local governance, and more efforts are needed to ensure that local authorities reach their full potential.

Keywords: local governance, legitimacy, subsidiarity, proportionality, EU

Bibliography

1. Bomberg, Lisabeth, Stubb, Alexander, *The European Union, How does it work?*, Oxford University Press, 2003
2. Cartea Albă a Guvernantei Europene, 2001

3. Cartea Albă a Comitetului Regiunilor privind Guvernanța pe mai multe niveluri, 17-18 iunie 2009
4. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985
5. Dobra Dorin-Mircea, Manole Georgiana-Claudia, *The COSAC Procedure and the national parliaments in the framework of the European Parliament procedures*
6. <http://neweurope.centre.ubbcluj.ro/wp-content/uploads/2012/05/Online-Journal-No.-12-September-2014.pdf>
7. Echkenazi, Jose, *Ghidul Uniunii Europene*, Ed. Niculescu, București, 2008
8. European Council, *A new strategic agenda for the EU 2019-2024*, [a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/strategy/2019-2024/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf)
9. Molle Willem, *The economics of European Integration (Theory, practice, policy)*, Ed. Dartmouth, England, 1994
10. Rezoluția Parlamentului European din 14 decembrie 2010 privind *Buna guvernanță și politica regională a UE*
11. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), *The New Urban Agenda*, [The New Urban Agenda Illustrated Handbook | UN-Habitat \(unhabitat.org\)](https://unhabitat.org/the-new-urban-agenda-illustrated-handbook)

THE SOCIAL STATUS OF THE CIVIL SERVANTS IN THE EUROPEAN STATES

У цьому дослідженні автор корелює три сегменти суспільного життя: політику, управління та публічну сферу, які в усі часи перебувають у взаємозалежних зв'язках. Об'єкт дослідження аналізується з точки зору якостей, покликання суб'єкта суспільних відносин. Мета дослідження полягає у пошуку аргументів та умов ефективного управління. Служіння цій меті також турбувало Антона Кохановського, який протягом багатьох років здійснював багато заходів, які ушляхетнили його ім'я, так що навіть сьогодні ми засвоюємо гарний досвід «добре виконаної роботи». У сучасному суспільстві багато речей змінилися, деякі знецінилися, проте значення особистості кожного працівника, службовця державних інституцій, народу зростає. Підсумовуючі, автор висвітлює якості, чесноти публічних службовців, які забезпечують підтримку важливих суспільних проєктів щодо подолання всіх криз, які впливають на наше життя.

Ключові слова: політика, адміністрація, публічний службовець, публічна сфера, чеснота, акт правління.

Introduction. In the contemporary world, which is going through states of uncertainty, chaos, and mistrust, the existential conditions of man have undergone radical changes, which, in turn, have caused changes in the emotional state of man, of communities. As Bertrand Russell observes in his History of Western Philosophy: “There are periods of chaos in history when success accompanies vicious and immoral men. Such periods are characterized by the multiplication of forms of cynicism, which lead people to forgive any meanness, if it is convenient. But even in such times, Nicolo Machiavelli emphasized, it is desirable to surround ourselves in an environment of virtues before the uneducated people. In Nicollo Machiavelli's opinion, the people of civilization are selfish, without principles, and the representation, the

idea of society develops within the framework of natural evolution, a process that can be influenced by the officials of state institutions".¹ A time when everything got mixed up, with extra efforts we show our humanity, solidarity, but the contemporary man discovers that he is strong and distinguishes between cynicism and patriotism, between true and false. In such periods, an important role in maintaining stability in society is played by intellectuals and civil servants, who have the mission to promote political and social values, to protect and multiply the manifestations of social justice.

Ethics has always assumed man's responsibility for something or someone. The specificity of any ethical system is always defined by its characteristic form for the regulation of responsibility. The speech has a practical, complex, historical, and interdisciplinary character². Habermas highlights three aspects of ethical theory: pragmatic, ethical and moral. V. Kanke in the work "Ethics of responsibility", explains that it is about the instrumental-empirical, individual and interpersonal existential aspects². In all three cases the question is raised: What should I do? The author explains that this question is concretized depending on the specifics of the use of practical reason.

The instrumental-empirical situation. Based on some values, which are not questioned by anyone, the goals are realized and the program for their realization is designed. The will of the individual is determined by desires and values. The practical meditations here are free of purpose and rationality. Typical of this level are the questions: Where and how to fix my bike, that is, it is about practical, singular needs, but must be solved because they cause discomfort.

The individual-existential situation. The personality is faced with the adoption of important value decisions, related to the choice of profession or life partner. At this level, practical reason is oriented towards the self-affirmation of the personality, towards the understanding of what it represents for her: the good, the well-being, the state of an assured life. The ability

¹ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М. : АО "КАМІ", 1975, с.7-32.

² Канке В.А. Этика ответственности. М., 2004.

to make an existential decision presupposes the unity of will and reason, they are not separated by any secondary conditions. As a rule, decisions are adopted as a result of analyses, comparisons, and documentation.

Interpersonal situations. Here the maxims of the individuals are checked for compatibility. The question: What should I do? is related to the question: What must each do? Subjective goals and values are replaced by other perspectives. The transition to the collective forms other dispositions, horizons of justice and injustice. The answer to the question: What must each do? It is - to be fair, to follow moral judgments, acquired in interpersonal discourse.³ Successful interpretation gives life a practical meaning. An unsuccessful interpretation takes man away from practice, often into utopia. Such interpretations concern us as researchers and civil servants, responsible for the elaboration, approval and implementation of public policies, and social policies.

Applied methodology. Appreciating the social status of the civil servant is a complex objective, the achievement of which is ensured by a set of methods and approaches to social phenomena and processes, among which we highlight: the systemic and structural-functional approach, analysis and synthesis, holism, generalization of the results obtained. A special place in the applied methodology belongs to the comparative analysis, which allowed us to capitalize on the unique experience of France, useful in justifying the continuity of the process of elaboration and implementation of administrative decisions. „There are several political goods in the world, of which 3 are more important: national independence, security and a well-constructed constitution. The best is the constitution that distributes legal rights among the ruler, the elites, and the people proportionally, based on their actual power. Under the conditions of such a constitution it is difficult to achieve victorious revolutions, respectively it is possible to achieve a stable order. Arising from the rationality of the stability of the social order, we could give more power to the people.”⁴ The

³ Ibidem, C.24.

⁴ Machiavelli N./În: Рассел Б. История Западной Философии. Ростов на Дону “Феникс”, 2002, 992 с., С. 573-582.

constitutions of European states provide sufficient space for the rights and freedoms of all citizens, including civil servants.

The results of the investigation. The sociological approach to the status of the civil servant gives us the thesis that highlighting the status is a result of social stratification, about which each person must know something, in order to determine his position in society, in the group to which he belongs. Belonging to the social group, to a community, to a culture, being aware, offers man a support, a vector, which guides his socially useful and professional activity. As hierarchical groups, specialized sociological works highlight three elements: statuses (respectively status groups), strata and social classes. The status has several meanings, of which the following three are more common:

the notion is used in a very broad sense, designating a position, the notion cannot be used as such in stratification, given that it does not necessarily imply a hierarchical situation.

The second meaning refers to the "esteem", "prestige", "honor" enjoyed by a person or a social position. (3) Often, in stratification studies (especially from America), status appears as a synthetic notion, which is obtained by aggregating several criteria, including the one from the previous point. Whatever the situation, in order to reach stratification elements, one works with groups of statuses, because the actual statuses are too numerous to be used as such. The layer is a notion with a less precise content; is a generic concept usable in any hierarchical classification to highlight groups of individuals or social positions at approximately the same level of the hierarchy. In order to define the status of civil servants, it is important to know the characteristics of the public sphere, the concept of which was proposed by Jiirgen Habermas in 1962. Habermas appreciates the public sphere as a dispersed network of debate through which citizens, connected through social communication tools , form currents of opinion, in an attempt to find the best solutions for solving common problems. Born from the opposition to official power, to the state, the public sphere becomes, through the rational and discursive action of the public, which judges issues of general interest,

"an organizing principle of our public order"⁵. In the work "The Public Sphere: An Encyclopedia Article 1964, J. Habermas points out: "By the public sphere, we understand first of all a field of social life in which something close to public opinion is formed. Access is guaranteed for all citizens. A portion of the public sphere arises out of all the conversations through which individuals, as private persons, come together in a public body. After the constitution of the body politic, its members no longer behave as people from the business or other professional spheres, nor as members of a constitutional order subject to the legal constraints of a state bureaucracy.

Significant in achieving the objectives of this study is the question: What is the importance of the public sphere for the functioning of society? J. Habermas points out: the public sphere must be seen in close connection with other processes and phenomena, such as obtaining legitimacy, forming public opinion, ensuring representativeness of positions. J Habermas believes that in a public political sphere at least two processes intertwine: on the one hand, the communicative production of legitimate power, and, on the other hand, the monopolization of the media's force in order to create mass loyalty, demands and compliance with system imperatives.⁶ Habermas reveals the role of the public sphere as a crucible in which public opinion is formed, a laboratory in which different points of view collide, oppose each other and finally, in order to be able to express themselves, articulate in a critical discourse and rational: The function of the communication infrastructure of a democratic public sphere is to transform the relevant issues of society into topics of concern and to allow the public to relate, at the same time, to the same topics by taking favorable or unfavorable positions towards of news and opinions. Over time, these implicit attitudes coagulate and constitute public opinion, even

⁵ J. Habermas, *The Public Sphere: An Encyclopedia Article 1964*, originally appeared in *Fischer Lexikon. Staat und Politik*. Frankfurt am Main, 1964, P.220-226, URL: [http://www.-sociol.unimi.it/docenti/barisione/documenti/File/2008-09/Habermas%20\(1964\)%20%The%20Public%Sphere.pdf](http://www.-sociol.unimi.it/docenti/barisione/documenti/File/2008-09/Habermas%20(1964)%20%The%20Public%Sphere.pdf).

⁶ J. Habermas, *Foreword to the 1990 edition*, In: *The public sphere and its structural transformation. Study on a Category of Bourgeois Society*, trans. J. Ianoși. Bucharest: Comunicare.ro, 2007. P. 209.

if most citizens do not send public messages beyond the classic behavior of voting or not voting.

Public administration is in a permanent relationship with politics, having as its main task: the execution of political decisions, which also involves the intervention of numerous administrative decisions, which are, for the most part, prepared by civil servants. In the political theory of the 20th century, the essence of the political is defined by Hanna Arendt as active participation in the life of the community, thus the field is appreciated as "the noblest expression of human life, being the freest and most original. Politics, understood as common public life, consists in the emergence of people outside their particular needs and sufferings in order to create a public world, in which each can appear before the others in what is more specific to him."⁷ Government institutions define as their tasks: the administration, control and care of this space, which is constantly expanding - through education, public health policies, the defense of public order, public administration and social policies. Consequently, people's lives can be well cared for and governments can be more or less efficient.

In the specialized literature it is mentioned that "public administration is a human collective that organizes actions in favor of other people "competent, active and devoted to the common good", that is, to the public cause and the general interest."⁸ The realization of political decisions, as well as the achievement of results in the economic and social fields, are determined by the quality of the administration, which can be achieved "as a result of a good training and then a continuous improvement of the professional training of all personnel in the public administration."⁹ The characteristic is unanimously recognized: every employee in the public administration must have the minimum necessary training support, not

⁷ Iris Marion Young, *Teoria politică: o perspectivă de ansamblu*./Robert E. Goodin, Hans-Dieter Klingemann (coord.), *Manual de Știință Politică*. - Iași: Collegium Polirom, 2005, P. 419.

⁸ Pierre Escombe, *Les hommes dans l'administration*. în., *Traite de science administrative*", P.323.

⁹ Pierre Escombe, *Les hommes dans l'administration*. în., *Traite de science administrative*", P.323.

only of general knowledge, but also of specialized knowledge. Civil servants represent only an important part of the staff employed in the public administration. To highlight the specificity of this group, the public function is used - "the set of legal regimes applicable, in general, to the personnel in the administration".¹⁰ In the public space in Romania, the public office is defined by: "the set of attributions and responsibilities established, under the law, for the purpose of realizing the prerogatives of public power by the central and local public administration, and the public official is the person appointed under the terms of the law in a public office."¹¹

In European states, at present, the public office is defined by "the set of powers, which the holder must perform in the general interest".¹² From the definition, the official's relations with the state institutions or with the public community emerge. Starting from the idea of effective governance, which, in our opinion, is qualified by the capacity of state institutions and public administration to meet the needs of citizens, to respond to their expectations, we consider the professional training of civil servants to be a priority, supporting their intention to assimilate new knowledge related to the development of one's own personality. I noted that it is an important field in the organization and management of social life. At the level of the European Union, a rich experience is accumulated in assessing the activity of civil servants. The civil service knows two big systems: that of the career function and the occupation function. According to the first system, based on the principle of the specificity of public administration, the operation involves the presence of a staff equipped with specific skills, who dedicate their professional life to the service of the public office. The career function system is applied in France, Belgium, Spain, Italy, etc.

The second system highlights a classification of employees according to the level of qualification required, the proven ability and the level of

¹⁰ Andre de Laubadere, Vves Gaudement, *La foction publique*, tome 5, 11 - e edition, L.G.D.J., Paris, 1988, P.17.

¹¹ *Legea privind statutul funcționarilor publici*, nr.188/1999 publicată în *Monitorul Oficial*, Partea I, nr.161/2003, art.2.

¹² Andre de Laubadere, Vves Gaudement, *La foction publique*, opera cit., Pag 61 -63.

remuneration. The quality of the official is directly related to the existence of the respective activity and its evolution. "The system leads to a politicization of officials or, in other words, a total adaptation to the political sensibility of the government in office."¹³

In this context, useful for defining the status of civil servants, according to the regulated legal framework, the new minister, upon his installation, does not have the possibility to change all the directors under his command. The moment is compensated by the right to set up its own cabinet of collaborators that has a particularly important role for the minister's activity, assisting the minister in order to fulfill the most diverse tasks and obligations of his position, for example: relations with the political environment and parliamentarian, with the press, with representatives of interest groups, with his electoral constituency, even with the directorates or departments of the ministry he leads, etc. In these areas, the cabinet makes an essential contribution to the correct and permanent information about the activity carried out, but also to the preparation of the decisions of the ministry or those adopted on its behalf, when this competence has been delegated by the minister.¹⁴ The system is applied in Great Britain, where public office is regulated by territorial custom. From 1985, through a decree, centers for the management of the territorial public function were created, administrative political institutions headed by a board of directors, made up of local elected officials, who participate in the management of the territorial public function. The civil service management centers are seconded by other advisory bodies, such as: the Superior Council of the State Civil Service headed by the Prime Minister or a delegated minister. The superior council is formed by an equal number of representatives of the union organizations of the territorial officials and the elected officials of different categories of local collectivities, headed by an elected official. The Council is concerned with consulting the process of issuing opinions on draft laws and decrees,

¹³ Capitolul VI - Cariera funcționarilor publici. Legea nr.188/1999, republicată.

¹⁴ Corneliu Manda, Știința Administrației. Curs universitar. București: Lumina LEX, 2004, p. 87-88

which concern the territorial staff and represent, at the same time, the guarantee of the unity of the territorial public function.

In Great Britain, the control and senior management of the Civil Service is exercised by the Treasury and the (Office for Public Service and Science – OPSS).¹⁵ A working body of the Prime Minister, which deals with the regulation of management issues of the civil service, as well as with the hiring and advancement of civil servants. Treasury deals with the remuneration of work, the calculation of pensions, and professional relations.

In Romania, civil servants benefit from the rights and freedoms established for all citizens by the Constitution. Thus, according to the provisions of the Statute of civil servants, any discrimination between civil servants based on political criteria, trade union membership, religious beliefs, ethnicity, gender, sexual orientation, financial status, social origin or other similar nature is prohibited. According to the provisions of the Statute of civil servants, in order to exercise public functions, the activity of civil servants is based on legal principles: the principle of legality, impartiality and objectivity, transparency, efficiency and effectiveness, responsibility, oriented towards the citizen, towards his expectations.¹⁶

The right of trade union association is guaranteed to civil servants, with the exception of those who are appointed in the category of senior civil servants, leading civil servants and other categories of civil servants to whom this right is prohibited by special statutes. The other civil servants can associate in trade unions. According to the statute of civil servants, they have the obligation to refrain from expressing or publicly manifesting their political beliefs and preferences during working hours, in the exercise of their duties. It is also forbidden for civil servants to be part of the governing bodies of political parties.

According to the constitutional provisions, in Romania, citizens have equal access to holding a public office. In this sense, the statute of civil servants specifies that a person can hold a public position only if he/she fulfills the following cumulative conditions: has Romanian citizenship and lives in Romania, knows the Romanian language, written and spoken,

¹⁵ Andre de Laubadere, Yves Gaudement, *La fonction publique*, opera cit., P.72.

¹⁶ *Legea privind statutul funcționarilor publici*, nr.188/1999, art.4

18 years of age, full exercise capacity, good health certified by a specialist doctor, studies corresponding to the position, meets the specific conditions for occupying the position, has not suffered convictions that would make it incompatible with the exercise of a public position, has not been removed from a public position in the last 7 years and has not carried out a political police activity.¹⁷ The general rule established by the Law for filling a vacant public office is that it can be done by: promotion, transfer, redistribution and competition. In France, the principle of equal access to public office is recognized by virtue of the Declaration of Human and Citizen Rights from 1789 (art.8). As for the general conditions for access to public office in France, candidates do not exclude the fulfillment of other capacity criteria or conditions that guarantee their attachment to the national community, respectability or good health. French law also states that no one can be appointed to a public office unless they hold French nationality, the candidate must enjoy all civil rights and be of good moral character. In France, the techniques for recruiting civil servants include: selection, competition and promotion procedures.

The German Constitution mentions that every citizen has equal rights of access to public offices, to the extent that they possess appropriate skills and qualifications, as well as the fact that admission to public office is independent of religious beliefs. In Germany we distinguish a category of officials - political officials, holders of positions qualified by law as political positions, such as: secretaries of state, ambassadors, high-ranking officials in ministries, heads of district administrations. Due to the importance of the professional qualification of candidates for a public position, in France, traditionally, civil servants are recruited from among people with university degrees. Currently, there are several training centers and institutes for public administration. In Germany, the professional training of civil servants extends over 6-7 years, after the end of university studies. The initial civil servant obtains a university degree. Then they have to pass an exam in front of a jury, made up of teachers and civil servants. After passing the exam, the candidate will follow a three-year internship in various public administration

¹⁷ Ibidem, art.49.

services, at the end of which he will take the second theoretical and practical exam. Then a new probationary period, which lasts three years. In England, vocational training is carried out concurrently with professional activity. The senior officials (administrative class) are chosen from among the graduates of Oxford and Cambridge universities.

Conclusions. The systemic approach to the status of civil servants has allowed to capitalize on the legal basis applied in its assessment in the European states: Great Britain, France, and Romania. As a result of the cognitive process, we find that civil servants have an important role in the organization and management of social processes, which is why there are special conditions in their recruitment. A special emphasis in the process of recruitment, then the evaluation of the activity of public functions are placed in all European states on the person's attitude towards the tasks placed before him, on his morality, and his responsibility.

To the question: Can governance be effective, we answer in the affirmative. To increase the efficiency of governance, we consider important the care of state institutions, and non-governmental organizations for the quality of civil servants, and the political, ethical, and social values, dominant in the democratic society.

The knowledge of the key phenomena of this study is much more important in the Moldovan and Ukrainian societies, which, at the moment, are concerned with meeting the conditions of the Association Agreement with the European Union, of the candidate country for accession. With well-known personalities, bearers of a perfect culture, and involved in the management of social processes, we will manage to travel the path of integration into the European Union. Talking with efficient, involved, responsible civil servants, we find that the theoretical approaches provide them with the necessary support for the activity carried out, and their vocation, morality, responsible attitude and own example, ensure their authority and legitimacy in the implementation of the adopted projects.

Ludmila ROSCA

THE SOCIAL STATUS OF THE CIVIL SERVANTS IN THE EUROPEAN STATES

In this study, the author correlates three segments of social life: politics, administration and the public sphere, which at all times are in interdependent relationships. The object of the investigation is analyzed from the perspective of the qualities, the vocation of the subject of social relations. The purpose of the investigation is focused on finding the arguments and conditions of effective governance. Serving this purpose also concerned Anton Kohanovschi, who over the years carried out several actions that ennobled his name, so that even today we assimilate a beautiful experience, the expression of "a job well done". In contemporary society, many things have changed, some have devalued, but the importance of the personality of each employee, servant of state institutions, of the people is increasing. In conclusion, the author highlights the qualities, the virtues of civil servants, who provide support to important social projects to overcome all the crises that affect our lives.

Keywords: *political, administration, civil servant, public sphere, virtue, the act of governing.*

**Наталія РОТАР,
Ірина ЦІКУЛ**

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ЛОКАЛЬНИХ ПРАКТИК ГРОМАДЯНСЬКОЇ ОСВІТИ В СИСТЕМІ ІНСТРУМЕНТІВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПОСТУПУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена вивченню польського досвіду локальних практик громадянської освіти в системі інструментів євроінтеграційного поступу України. Хронологічні межі дослідження охоплюють період від завершення етапу прориву демократії до наших днів. Автори зосереджують увагу на аналізі основних етапів оновлення польської парадигми громадянської освіти, розгляді особливостей формування та організації системи громадянської освіти в Польщі, визначенні її тематичних аспектів і пріоритетів. Особливу увагу приділено характеристиці ефективності інструментів реалізації механізму громадянської освіти в Польщі та можливості їх використання в умовах сучасних українських реалій.

Ключові слова: європейська інтеграція, локальна спільнота, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, громадянська освіта, Україна, Польща, Європейський Союз.

Політичні трансформації, що відбувалися в період системних перетворень кінця 1980-1990-х рр., були однаково глибокими в Україні та Польщі. Необхідність розбудови демократії, основою якої є політична конкуренція, громадянське суспільство та дієві локальні громади, в часі співпала з розгортанням публічної дискусії в розвинених європейських державах щодо взаємозв'язку між перспективами демократії та набором соціальних компетенцій, що формують у громадян нормативну готовність діяти для загального блага. Постає питання й про сукупність громадянських чеснот, завдяки яким «можуть бути сформовані навички соціального життя, соціальні та політичні позиції, а також здатність інтерпретувати соціальні та міжособистісні ситуації»¹. Політика формування рамок громадянської освіти в Польщі

¹ Wojkało W. Społeczeństwo obywatelskie jako warunek realizacji idei demokracji. [w:] *Europejski przegląd naukowy*. t. I. (red.) J. Koperek, R. Wiliński. Częstochowa. 2008. S. 223

опиралася на європейські практики в цій сфері, насамперед означення громадянських компетенцій як основи демократичної участі в суспільно-політичному та громадському житті, що формується на основі знання соціальних і політичних концепцій і структур. Відповідно до європейського бачення функцій громадянської освіти, громадянські компетентності моделюють участь кожного громадянина в житті та діяльності громади та ширше – на національному та європейському рівнях політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми використання європейських практик громадянської освіти в системі інструментів євроінтеграційного поступу України у вітчизняному науковому дискурсі представлені фрагментарно та повною мірою не розкривають специфіку реалізації механізму громадянської освіти в країнах Європейського Союзу і можливості використання кращих практик в умовах сучасних українських реалій. Науковий доробок, присвячений проблемі громадянської освіти, сформований переважно працями зарубіжних дослідників. Аналіз основних етапів оновлення парадигми громадянської освіти, особливостей формування та організації системи громадянської освіти в Польщі представили у наукових розвідках В. Бокайло, С. Гогулл, Л. Заменцкі, Е. Курантович, З. Кведцінські, З. Мельосік та інші. Особливо слід наголосити на важливості для нашого дослідження наукових результатів, представлених А. Цепелевською-Ковалік.² Серед досліджень українських науковців варто наголосити на доробку колективу авторів, присвяченому проблемі громадянської освіти в умовах безпекових викликів і загроз.³

Мета статті полягає в дослідженні польського досвіду локальних практик громадянської освіти в системі інструментів євроінтеграційного поступу України, шляхом аналізу основних етапів оновлення польської парадигми громадянської освіти, розкриття особливостей

² Ciepielewska-Kowalik A. Bywatejska polityka edukacyjna. Koprodukcja i współtworzenie. Kraków: Instytut Studiów Politycznych PAN, Zakład Wydawniczy «NOMOS». 2022. 348 s.

³ Громадянська освіта в умовах безпекових викликів і загроз : навчальний посібник / за ред. А. М. Круглашова, Н. Ю. Ротар, І. В. Цікул. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2022. 184 с.

формування та організації системи громадянської освіти в Польщі, визначення її тематичних аспектів і пріоритетів, а також характеристики ефективності інструментів реалізації механізму громадянської освіти.

Основний текст

Після завершення етапу прориву демократії, в Польщі постало питання про характеристики громадянськості, адекватної визначеним євроінтеграційним перспективам польського суспільства. На Другому національному педагогічному конгресі «Демократія та освіта, освіта та виховання» (1995 р.) було сформульовано питання про стан громадянської компетентності та активності поляків, відтак наскільки актуальною є потреба навчати їх до дій в нових суспільно-політичних умовах⁴. Наслідком жвавих дискусій стало вироблення консолідованої позиції освітян та польського політикуму про необхідність розбудови інститутів громадянського суспільства, функціонування яких відбувається через активність їх членів у публічній сфері. На концептуальному рівні розуміння сутності громадянства, відтак і цілей громадянської освіти розпочався перехід від моделі національного громадянства до моделі демократичного громадянства⁵.

Досягнення означених цілей гальмувалося недостатніми матеріальними ресурсами та вихідними характеристиками громадянських компетенцій більшості поляків. Міркуючи над цією проблемою, польський науковець З. Мельосік наголошує, що початковий етап процесу демократичних перетворень став етапом глобальних змін, які не поглибили сутність громадянства, сприяли формуванню *ширшого*, але концептуально *дрібного* відчуття МІ-громадяни⁶. Відтак, нагальності набуло розв'язання завдання розробки концепції громадянської освіти, яка ґрунтувалася на інтеграції національно-державних цінностей у постмодерний, насамперед, європейський контекст. Однією з пропо-

⁴ Kwiecieński Z. Demoracja jako wyzwania i zadania edukacyjne. [w:] *Wychowanie obywatelskie: studium teoretyczne, porównawcze i empiryczne*. (red.) Z. Melosik, K. Przyszczykowski. Toruń – Poznań. 1998. S. 36

⁵ Kurantowicz E. O uczących się społecznościach. Wybrane praktyki edukacyjne ludzi dorosłych. Wrocław, 2007. S. 35.

⁶ Melosik Z. The Teenagers in the Global Consumptions Culture. [w:] *Changing Citizenship*. (red.) E. Solarczyk-Ambrozik, K. Przyszczykowski. Poznań, 2003.

зицій щодо шляхів розв’язання окресленого вище завдання громадянської освіти була концепція З. Мельосіка. На першому етапі оновлення польської парадигми громадянської освіти науковець запропонував віднайти відповідь на питання про зміст та потенціал конкретної концепції громадянської освіти, відповідний формат громадянських ідентичностей та джерела їх генерування й підживлення; на другому етапі – презентувати польському суспільству концепт конкретного громадянського ідеалу та модель відповідного педагога, здатного продукувати ідеї, здатного до комунікації та реконструкції дійсності в конкретній локації⁷. Концепція З. Мельосіка була максимально неопрагматичною, оскільки передбачала, що педагогічні проєкти в локальному просторі відповідатимуть потребам громад та не апелюватимуть до універсальних цінностей. На нашу думку, такий підхід до моделювання громадянської освіти мав би позитивні результати для польського суспільства, якби процеси децентралізації влади розпочалися в Польщі в середині 1990-х р.

Зважаючи на контекст шокової терапії, цілі громадянської освіти в Польщі у 1990-х рр. відображені у тематичних сферах, візуалізованих на мал. 1⁸.

Життя з іншими	На соціальній сцені	Громадянське суспільство	Влада, держава, політика	Демократія в дії
Політична система Польщі	Правова система	Права людини	Польща в Європі	Проблеми сучасного світу

Мал. 1. Тематичні аспекти громадянської освіти в Польщі, 1990-ті рр.

Аналіз даних, наведених на мал. 1, вказує на те, що пріоритети громадянської освіти в Польщі вже тоді виходили за межі локально-

⁷ Melosik Z. Wychowanie obywatelskie: nowoczesność, ponowoczesność (próba konfrontacji). [w:] *Wychowanie obywatelskie: studium teoretyczne, porównawcze i empiryczne*. (red.) Z. Melosik, K. Przyszczypkowski. Toruń – Poznań, 1998. S. 53–54

⁸ Складено за: Edukacja obywatelska w szkołach w Europie. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/6b50c5b0-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1.0009.01/DOC_1

го, регіонального та національного політичних просторів, хоча й лєвова частка тематичних аспектів громадянської освіти означалася в контексті національного досвіду. Насамперед, привертають увагу такі тематичні аспекти як *Польща в Європі* та *Проблеми сучасного світу*. Попри присутність таких тем як *Влада, держава, політика, Політична система Польщі* та *Правова система*, в польському публічному дискурсі громадянської освіти лунали застереження щодо обмеження політичної складової громадянської освіти, зокрема вивчення основних ідеологічних систем.

Розгортання означених тематичних напрямів громадянської освіти було забезпечено: (1) методичним інструментарієм досягнення цілей (насамперед, інтерактивні методи навчання та нова модель педагога як провідника, який веде діалог з учнями); (2) підручниками, що містили навчальні матеріали, завдання, вправи та критерії оцінювання; (3) розгортанням діяльності інституцій, зацікавлених в розвитку демократичної сутності громадянської освіти в Польщі. Суттєвим інструментом реалізації механізму громадянської освіти в Польщі в 1990-х – на початку 2000-х рр. став інститут неформальної підготовки вчителів до здійснення відповідної діяльності. Найбільш вагомими результатами були досягнуті Центром громадянської освіти, який пропагував ідею громадянської та освітньої активності через численні проекти для молоді та освітян⁹; Фондацією Роберта Шумана, заснованою першим прем'єр-міністром Республіки Польща Т. Мазовецьким, яка готувала поляків до свідомого членства в Європейському Союзі¹⁰; Фондом «Освіта для демократії», заснованим 1989 р. завдяки співпраці польських та американських освітян¹¹; Фондацією Krzyżowa/Kreisau – форма польсько-німецької співпраці, що через реалізацію спільних міжнародних проєктів сприяла взаємопорозумінню та розбудові громадянського суспільства, відповідно до європейської моделі врегулювання конфліктів¹². Активно сприяли розвитку громадянської освіти та суспільно-політичним

⁹ Centrum Edukacji Obywatelskiej. URL: www.ceo.org.pl

¹⁰ Polska Fundacja im. Roberta Schumana. URL: www.schumann.org.pl

¹¹ Fundacja Edukacja dla Demokracji. URL: www.edudemo.org.pl

¹² Fundacja «Krzyżowa» dla Porozumienia Europejskiego. URL: www.krzyzowa.org.pl

змінам в Польщі Фонд Стефана Баторія, Польсько-американська фундація свободи, Фонд Фрідріха Еберта, Фонд Фрідріха Наумана, Фонд Конрада Аденауера, використовуючи багатий досвід своїх країн.

Зауважимо, що, по-перше, від 1990 р. фундаментальне значення для формування та організації системи громадянської освіти в Польщі мала діяльність Міністерства національної освіти, що пов'язано з централізованим характером освітньої системи в країні. Закон про систему освіти (1991)¹³ орієнтував на запровадження практичних вимірів громадянської освіти в практику шкільного життя: в кожній польській школі є учнівська рада, яка формується усіма учнями і від їх імені взаємодіє з іншими органами школи та органами самоврядування. Однак, на думку експертів, стан розвитку цього інструменту демократизації життя шкільної спільноти відрізняється від ідеального, викладеного в законі, й потребує подальшого розвитку¹⁴. По-друге, на першому етапі формування системи громадянської освіти в Польщі була започаткована діяльність двох інституцій в сфері громадянської освіти: (1) Центр розвитку освіти – державний заклад підготовки вчителів, яким керує Міністр національної освіти, який проводить тренінги, конференції та програми розвитку вчителів у вдосконаленні компетенцій, необхідних для виконання завдань у сфері громадянської освіти в школі¹⁵; (2) Фундація розвитку системи освіти – установа, що керує європейськими освітніми програмами в Польщі, відтак організовує та проводить низку заходів, спрямованих на підвищення громадянської свідомості та формування відповідних компетенцій, особливо серед молоді¹⁶.

Разом з тим від 1994 р. в Польщі активно функціонує Центр громадянської освіти, з яким на сьогодні співпрацює близько 94 % вчи-

¹³ Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 z późn. zm. URL: <https://www.prawo.vulcan.edu.pl/przegdok.asp?qdatprz=akt&qplikid=1>

¹⁴ Samorządy mają głos. URL: http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/SU/davBinary/index_2.swf; Szkoła – przejrzysta przestrzeń publiczna, Fundacja Civis Polonus. Warszawa, 2008. URL: http://www.civispolonus.org.pl/files/Obszar_szkola/Opis_modelu_dzialania_samorządu_uczniowskiego.pdf.

¹⁵ Ośrodek Rozwoju Edukacji. URL: <https://www.ore.edu.pl>

¹⁶ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji. URL: <https://www.frse.org.pl>

телів¹⁷. Центр є незалежною навчальною інституцією, що поширює знання, навички та ставлення, необхідні для побудови громадянського суспільства. Він впроваджує програми, які підвищують ефективність освіти, допомагають молоді зрозуміти світ, розвивають критичне мислення, віру у власні сили, заохочують брати участь у громадському житті та діяти на благо інших¹⁸.

Політична еліта Польщі, розуміючи необхідність навчання практик громадянства через механізм громадянської освіти, активно доєдналася до Європейського року громадянства через освіту, ініційованого Радою Європи в 2005 р. під гаслом *Вчись і живи в демократії*. Європейський рік громадянської освіти в Польщі створив можливості для розвитку як формальної, так і неформальної освіти, що спрямована на підтримку активного громадянства та демократії.

Задля забезпечення реалізації завдань Європейського року громадянської освіти в Польщі, Міністр національної освіти та спорту ініціював створення **Національного комітету Європейського року громадянської освіти** (Голова – п. А. Веловецький, заступник – п. М. Селяницький, секретар – п. К. Закрочимська), до складу якого увійшли представники освітніх, наукових, неурядових та студентських організацій¹⁹. Проєктовані заходи спрямовувалися на підтримку довгострокових освітніх цілей: допомогти зрозуміти сучасний світ і навчити його змінювати; зміцнити зв'язки з локальною, регіональною, національною та європейською спільнотою; підтримувати незалежність думок і суджень; заохочувати до участі в громадських справах; навчати солідарності та відповідальності за себе та інших; розуміти важливість демократичних інститутів і процедур; навчати принципів співпраці та участі в громадських дебатах; допомогти повірити у власні можливості та навчитися їх використовувати.

Заходи Європейського року громадянської освіти в Польщі координували 40 регіональних промоутерів, які допомагали в організації на ре-

¹⁷ Centrum Edukacji Obywatelskiej. URL: <https://ceo.org.pl/o-ceo/#lata>

¹⁸ Statut Fundacji Centrum Edukacji Obywatelskiej. URL: https://ceo.org.pl/sites/default/files/statut_ceo_skan_20200531.pdf

¹⁹ Gogulla S. Europejski Rok Edukacji Obywatelskiej – podsumowanie. URL: <https://www.metis.pl/content/view/192/130/>

гіональному та локальному рівнях та вперше активно використовували засоби інтернет-комунікації. Загалом було реалізовано близько 700 локальних і шкільних проєктів та 250 проєктів – на рівні воєводства²⁰. Наприклад, у **Сілезькому воєводстві відбулося 7 конференцій** (Участь молоді в суспільно-громадському житті як шлях до розвитку громадянського суспільства; Школа перед викликами міжкультурної освіти; Інформаційні технології в суспільстві знань; Міжкультурний діалог в освіті; Концепція громадянства в об'єднаній Європі; Професійно-технічна освіта і ринок праці; Дилеми польсько-російських відносин) та 3 семінари (Юний громадянин Європи; Освітні програми ЄС, Толерантність). До того ж, близько 800 вчителів та представників простору неформальної освіти пройшли навчання, опановуючи механізми діяльності з просування та розвитку громадянської освіти в польській школі, використання методу проєктів у громадянській освіті, вивчаючи досвід європейської освіти²¹. 16 шкіл, які активно співпрацювали з Центром громадянської освіти, подали до Міністерства національної освіти та спорту Польщі річні звіти, що відобразили всю палітру технологій локальної та національної практики проєктів у сфері громадянської освіти Польщі. Упродовж Європейського року громадянської освіти в Польщі було забезпечено формування навичок та громадянської позиції учнів, а також їх знань про демократію, державу та громадянське суспільство; відбулася підготовка молоді до громадянства об'єднаної Європи; здійснювалося просування демократичних цінностей (свобода, плюралізм, толерантність, громадська участь); розвивалася освіта у сфері прав людини, протидії дискримінації, правоохоронної діяльності; відбулося наближення шкільної освіти до місцевого середовища та локальних практик публічного управління.

Найважливішим результатом, який відобразив якісні зміни в розумінні важливості навчання громадянству в європейському контексті став зафіксований більш високий рівень знань про суспільство та по-

²⁰ Gogulla S. Europejski Rok Edukacji Obywatelskiej – podsumowanie. URL: <https://www.metis.pl/content/view/192/130/>

²¹ Gogulla S. Europejski Rok Edukacji Obywatelskiej – podsumowanie. URL: <https://www.metis.pl/content/view/192/130/>

літичну систему Польщі серед школярів, особливо тих, хто мав наміри вступати на здобуття вищої освіти за спеціальностями політологія, міжнародні відносини та право.

Зауважимо, що в цей період Польща активно здійснювала адаптацію політичних та громадянських практик до відповідників, якими послуговувалися в Європейському Союзі. Одна з таких практик, яка розгортала концепт демократичного громадянства в практичній площині, стала Робоча програма «Освіта та навчання 2010»²², пов'язана з навчанням активної громадянської позиції. Політика ЄС базувалася тоді на розумінні громадянської освіти в глобалізованому світі не як обмеженої національним чи європейським рівнем, а як простору опанування компетенцій, що вимагає постійної співпраці з міжнародними організаціями, соціальними партнерами, неурядовими організаціями та мережами, що діють у цій сфері.

Робоча програма «Освіта та навчання 2010» визначила методологічний каркас громадянських компетентностей, відповідно до якого результати навчання, які сприяють активній громадянській позиції, мають включати не тільки розвиток міжкультурного розуміння (афективний рівень), але й набуття оперативної компетентності (когнітивний рівень). Але необхідні форми афективного та когнітивного рівнів найкраще формуються за допомогою практики та досвіду (прагматичний рівень). Навчання активної громадянської позиції передбачало опанування навичками і компетенціями, що будуть потрібні молоді для ефективної участі в економічному житті в умовах технологічної модернізації, економічної глобалізації, транснаціональних європейських ринків праці. Водночас соціальні та комунікативні компетенції, які пов'язані зі зміненими під впливом глобалізації умовами праці та навчання, набувають вирішального значення для життя у культурно, етнічно та лінгвістично різноманітних суспільствах. Ці компетенції набули статусу компетенцій, необхідних для всіх.

²² Education & Training 2010. The Success Of The Lisbon Strategy Hinges On Urgent Reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe (2004/C 104/01). URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/59381b9f-3a72-4bca-9b8f-1f9029644152/language-en>

Згодом, у 2006 р., Європарламент визначив соціальні та громадянські компетентності як одну з 8 ключових компетентностей, що мають розвиватися у всіх учнів у процесі здобуття шкільної освіти: спілкування рідною мовою; спілкування іноземними мовами; математичні компетентності та базові науково-технічні компетентності; ІТ-компетенції; вміння навчатися; соціальні та громадянські компетентності; ініціативність і підприємливість; культурна самосвідомість і самовираження. Всі ключові компетенції вважалися однаково важливими, оскільки кожна з них сприяє успіху в сучасному суспільстві. Основні навички соціальної та громадянської компетенції включали вміння конструктивно спілкуватися в різних середовищах, демонструвати толерантність, висловлювати й розуміти різні точки зору, вести переговори, створювати атмосферу довіри та емпатії.

Новий етап дискусії про важливість громадянської освіти в Польщі був започаткований Стратегією підтримки розвитку громадянського суспільства на 2009–2015 рр.²³, яка визначила пріоритети та напрями діяльності, покладені в основу Операційної програми громадянського суспільства: активні, свідомі громадяни, активні місцеві громади; сильні та дієві громадські організації; соціальна інтеграція; соціалізація економіки. Досягнення визначених пріоритетних цілей здійснювалося й через громадянську освіту, яка означалася як механізм формування знань і навичок, що дозволяють брати активну участь у суспільно-політичному житті Польщі.

Розвиток громадянської освіти в Польщі, відповідно до згадуваної Стратегії підтримки розвитку громадянського суспільства на 2007–2013 рр., відбувався в умовах повноправного членства Польщі в ЄС. Частиною даного процесу був публічний дискурс польського уряду щодо необхідності формування настроїв молоді через належно керовану систему освіти. Ідеї активного формування громадянських компетентностей та відповідного оновлення моделі громадянської

²³ Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego Na Lata 2009-2015. Załącznik do uchwały nr 240/2008. Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r. URL: <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/pozytek/SWRSO/SWRSO%202009-2015.pdf>

освіти знайшли відображення в стратегічних урядових документах. Зокрема, в Довгостроковій національній стратегії розвитку – документі, що визначає основні тенденції, виклики та сценарії соціально-економічного розвитку країни до 2030 року, одним зі стратегічних напрямів був визначений напрям розвитку соціального капіталу, а одним з інструментів досягнення цілей в цій сфері – заходи щодо посилення інституту громадянської освіти в Польщі: (1) підготовка та реалізація програми громадянської освіти на всіх рівнях освіти в перспективі навчання впродовж життя; (2) підготовка та реалізація програми навчання та підготовки вчителів до проведення занять у сфері громадянської освіти відповідними освітніми засобами²⁴. В іншому урядовому документі (Стратегія розвитку соціального капіталу Польщі до 2020 року, 2013²⁵), однією з цілей було визначено формування ставлення на користь співпраці, творчості та спілкування, а одним з пріоритетів – підтримка формальної освіти в громадах та відповідних методів навчання, які сприяють розвитку демократичної шкільної культури.

Водночас, розвиток польської національної моделі громадянської освіти відбувається відповідно до європейської рамки ключових компетентностей для навчання упродовж життя, затвердженої у Рекомендаціях Ради ЄС у 2018 р. Відповідно до цих Рекомендацій громадянська компетентність визначалася як здатності діяти як відповідальні громадяни та повноцінно брати участь у громадянському та соціальному житті на основі розуміння соціальних, економічних, правових та політичних концепцій та інститутів, глобального розвитку та стійкості. Основні знання, навички та ставлення, пов'язані з цією компетенцією наведені в Таблиці 1.

²⁴ Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Warszawa 2011. URL: http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/002_Strategia_DSRK_PL2030_RM.pdf

²⁵ Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020. *Monitor Polski*. 16 maja 2013 roku. Poz. 378. URL: <http://gamma.infor.pl/zalaczniki/mpo/2013/069/mpo.2013.069.378.0001.pdf>

Таблиця 1

Сутність та структура громадянської компетентності, 2018

Знання	Навички	Ставлення
<ul style="list-style-type: none"> • Основних понять і явищ, що стосуються індивідів, груп, суспільства, економіки та культури. • Європейських спільних цінностей, відповідно до Ст. 2 Договору про Європейський Союз та Хартії Європейського Союзу про основні права. • Сучасних подій та основних подій національної, європейської та світової історії. • Цілей, цінностей і політики соціальних і політичних рухів, кліматичних і демографічних змін на глобальному рівні та їх основних причин. • Європейської інтеграції, різноманітності та культурної ідентичності в Європі та світі. 	<ul style="list-style-type: none"> • Здатність ефективно взаємодіяти з іншими в спільних або громадських інтересах. • Критичного мислення. • Інтегрованого вирішення проблем. • Аргументації та конструктивної участі у діяльності громади. • У прийнятті рішень на всіх рівнях, від місцевого та національного до європейського та міжнародного. • Отримувати доступ, мати критичне розуміння та взаємодіяти як з традиційними, так і з новими формами ЗМІ та розуміти роль і функції ЗМІ в демократичних суспільствах. 	<ul style="list-style-type: none"> • Повага до прав людини як основи демократії є основою відповідального та конструктивного ставлення. • Конструктивна участь передбачає готовність до прийняття демократичних рішень на всіх рівнях та до громадської діяльності. • Підтримка соціального та культурного розмаїття, гендерної рівності та соціальної згуртованості, сталого способу життя. • Пропаганда культури миру та ненасильства, готовності поважати приватне життя інших та брати відповідальність за навколишнє середовище. • Зацікавленість політичним і соціально-економічним розвитком, гуманітарними науками та міжкультурною комунікацією.

		<ul style="list-style-type: none">• Готовність до подолання упереджень, компромісів, де це необхідно, забезпечення соціальної справедливості та справедливості як такої.
--	--	--

Джерело: Council Recommendation of 22 May 2018 on Key Competences for Lifelong Learning (Text with EEA relevance) (2018/C 189/01). *Official Journal of the European Union*. 4.6.2018. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=EN) ²⁶

Наведені в Таблиці 1 сутність та структура громадянської компетентності вказують на те, європейський освітній простір в умовах поширення технологій гібридних воєн зорієнтований на формування дієвої системи захисту європейських цінностей та стабільного зв'язку між інститутами ЄС, національними урядами та громадянами, що в сукупності здатні забезпечити розвиток та поглиблення демократії в ЄС. Зауважимо, що наведена структура громадянської компетентності не передбачає довіру як елемент ставлення, оскільки, на думку європейських розробників концепту громадянської освіти, молоді люди мають бути критично налаштовані щодо підзвітності державних інституцій.

Вище ми згадували, що концептуалізація практик громадянської освіти в Польщі відбувалася через пошук оптимального співвідношення громадянського та національного контекстів. З новою силою дискусії щодо змісту польської моделі громадянської освіти в євро інтеграційному контексті розгорнулися після публікації на офіційному сайті Урядового центру законодавства проєктів розпоряджень Міністра освіти і науки П. Чарнека про внесення змін до базового навчального плану загальної середньої освіти 17 грудня 2021 р.²⁷ На громадське обговорен-

²⁶ Council Recommendation of 22 May 2018 on Key Competences for Lifelong Learning (Text with EEA relevance) (2018/C 189/01). *Official Journal of the European Union*. 4.6.2018. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=EN)

²⁷ Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego

ня виносилися питання змін до навчальних планів в частині викладання історії, проблем сучасності та громадянської освіти (суспільствознавчий компонент). Найбільше обурення серед провідників ідеї громадянської освіти викликали: по-перше, наміри звузити простір опанування та розвитку громадянських компетентностей, змінюючи назву навчальної дисципліни *Знання про суспільство (WoS)* на *Історія та сьогодення (HiT)*, що в педагогічній практиці означає скорочення на 85 % контенту, реалізованого в рамках WoS; по-друге, наміри змінити сутність викладання проблем громадянства, оскільки перенесення громадянської освіти з соціально-поведінкового контексту WoS до гуманітарної перспективи (HiT) потенційно вплине на стилістику та тематику обговорення проблем громадянської освіти; по-третє, попри те, що навчальна дисципліна WoS залишалася в програмах навчання, обрати її могли тільки ті учні, що вивчають соціально-поведінкову складову поглиблено. Наголосимо, що практики громадянської освіти стосуються кожного, а їх опанування забезпечує суб'єктність як на локальному, так і регіональному рівнях місцевого самоврядування, й ширше – на національному рівні політики²⁸. Таким чином, маючи на меті збільшити частку сучасної історії в освітньому просторі середньої освіти Польщі, що відображено й в ідеях Я. Качинського²⁹, був запропонований фактичний шлях звуження освітнього простору опанування громадянських компетентностей, а відтак і їх застосування в локальних практиках місцевого самоврядування.

dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej. URL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354558>; Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia. URL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354559>

²⁸ Zamecki Ł. HiT zamiast WoS. Jakie zmiany w edukacji obywatelskiej proponuje Minister Edukacji i Nauki? URL: https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/01/Zamecki_HiT.zamiast.WoS_.pdf

²⁹ О wizji systemu edukacji dyrektora Departamentu Programów Nauczania i Podręczników MEiN dr. Artura Góreckiego, początkowo zaangażowanego przez ministra Czarnka w zadania związane z podstawami programowymi jako pełnomocnik ministra ds. podstaw programowych i podręczników, przeczytać możemy m.in. w tekście Dezyderat – pożądane zmiany w systemie edukacji. URL: https://www.academia.edu/22110242/Dezyderat_po%C5%BC%C4%85dane_zmiany_w_systemie_edukacji

Оцінюючи перспективи трансформації співвідношення історичного та громадянського компонентів в польському шкільному середовищі, Л. Заменцкі означає їх як спробу роз'єднати спадкоємність (історію) з чинною системою цінностей (європейських цінностей), а відтак зі змістом, на якому розгорталися освітні та емпіричні практики громадянської освіти: «Зміни руйнують ліберальне бачення громади та громадянина»³⁰. Науковець наголошує, що в сформованій моделі шкільної історичної та громадянської освіти домінував підхід, що пояснював правила, які керують минулим, і надавав змогу зрозуміти сьогодення. Офіційні пропозиції змін ґрунтуються на перспективах християнської класичної філософії через посилення тематики Церкви та релігії в історії Польщі та відхід від бачення громадян і громади та їх відносин з владою від ліберальної європейської моделі громадянства, побудованої на зрозумілих для всіх типах соціальних зв'язків.

Виразним проявом результатів опанування європейською моделлю громадянських компетенцій є допомога польського суспільства Українській державі та українським біженцям в Польщі. Наприклад, Управління освіти м. підготувало низку спеціальних матеріалів, які надають найважливішу інформацію, пов'язану з перебуванням дітей та молоді з охопленої війною України у дитсадках, школах та установах польської столиці, яких станом на 20 вересня 2022 р. було майже 8,7 тис.³¹

³⁰ Zamecki Ł. HiT zamiast WoS. Jakie zmiany w edukacji obywatelskiej proponuje Minister Edukacji i Nauki? URL: https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/01/Zamecki_HiT.zamiast.WoS_.pdf

³¹ USTAWA z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Warszawa, dnia 12 marca 2022 r. Poz. 583. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000583/O/D20220583.pdf>

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 9 marca 2022 r. Warszawa, dnia 9 marca 2022 r. Poz. 566. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000566/O/D20220566.pdf>; Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw. Warszawa, dnia 10 marca 2022 r. Poz. 573. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000573/O/D20220573.pdf>; Informacja dla rodziców dzieci przybywających z Ukrainy / інформація для батьків дітей, які перебувають з України. Ministerstwo Edukacji i Nauki. URL: https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/informacja-dla-rodzicow-dzieci-przybywajacych-z-ukrainy?fbclid=IwAR1TXCeAsFA5KqvjEYUYGFMvVjL0_

Висновки

Отже, розвиток системи громадянської освіти в Польщі, розпочатий одразу з відходом від соціалістичної моделі освітніх практик наприкінці 1980-х рр., довів її необхідність. Громадянська освіта на сьогодні є освітньою компонентою та важливою повсякденною практикою, важливість якої закріплена в державних стратегічних документах. Сучасний напрям розвитку політики щодо громадянської освіти відповідає європейському баченню сутності громадянстві, хоча за оцінками експертів та вчителів, часом ідеї громадянської освіти в Польщі залишаються на рівні декларації. Настанови з європейських документів та польських стратегій відображені в базових навчальних програмах загальної освіти, але положення про громадянську освіту потребують ширшого практичного застосування на рівні локальних практик місцевого самоврядування. Громадянська освіта як освітній компонент програє іншим шкільним предметам, які дають конкретні знання, що згодом перевіряються на іспитах, але навіть такий стан справ часом не стримує польський політикум від ініціатив ще більшого звуження простору громадянської освіти в освітніх практиках. Використання польського досвіду локальних практик громадянської освіти в системі інструментів євроінтеграційного поступу України актуалізується новими суспільно-політичними реаліями. В умовах протидії гібридним загрозам і спротиву російській агресії саме громадянська освіта виступає інструментом формування громадянських компетенцій, що моделюють участь громадянина в суспільно-політичному житті на національному, регіональному та локальному рівнях.

**Nataliia ROTAR,
Iryna Tsikul**

POLISH EXPERIENCE OF LOCAL PRACTICES OF CIVIC EDUCATION IN THE SYSTEM OF TOOLS OF EUROPEAN INTEGRATION PROGRESS OF UKRAINE

The article is devoted to the study of the Polish experience of local practices of civic education in the system of instruments for the European integration development of Ukraine. The chronological framework of the study covers the period from the completion of the breakthrough of democracy to the present day. The authors focus on the analysis of the main stages of updating the Polish paradigm of civic education, the consideration of the features of the formation and organization of the civic education system in Poland, the definition of its thematic aspects and priorities. Particular attention is paid to the characteristics of the effectiveness of the tools for implementing the mechanism of civic education in Poland and the possibility of using it in the conditions of modern Ukrainian realities.

Keywords: *European integration, local community, local self-government, civil society, civic education, Ukraine, Poland, European Union.*

Список джерел

1. Громадянська освіта в умовах безпекових викликів і загроз : навчальний посібник / за ред. А. М. Круглашова, Н. Ю. Ротар, І. В. Цікул. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2022. 184 с.
2. Wojkało W. Społeczeństwo obywatelskie jako warunek realizacji idei demokracji. [w:] *Europejski przegląd naukowy*. t. I. (red.) J. Koperek, R. Wiliński. Częstochowa. 2008. S. 223-263
3. Centrum Edukacji Obywatelskiej. URL: <https://ceo.org.pl/o-ceo/#lata>
4. Centrum Edukacji Obywatelskiej. URL: www.ceo.org.pl
5. Ciepielewska-Kowalik A. Bywatełska polityka edukacyjna. Koprodukcja i współtworzenie. Kraków: Instytut Studiów Politycznych PAN, Zakład Wydawniczy «NOMOS». 2022. 348 s.
6. Council Recommendation of 22 May 2018 on Key Competences for Lifelong Learning (Text with EEA relevance) (2018/C 189/01). *Official Journal*

of the European Union. 4.6.2018. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=EN)

7. Education & Training 2010. The Success Of The Lisbon Strategy Hinges On Urgent Reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe (2004/C 104/01). URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/59381b9f-3a72-4bca-9b8f-1f9029644152/language-en>

8. Edukacja obywatelska w szkołach w Europie. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/6b50c5b0-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1.0009.01/DOC_1

9. Fundacja «Krzyżowa» dla Porozumienia Europejskiego. URL: www.krzyzowa.org.pl

10. Fundacja Edukacja dla Demokracji. URL: www.edudemo.org.pl

11. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji. URL: <https://www.frse.org.pl>

12. Gogulla S. Europejski Rok Edukacji Obywatelskiej – podsumowanie. URL: <https://www.metis.pl/content/view/192/130/>

13. Informacja dla rodziców dzieci przybywających z Ukrainy / інформація для батьків дітей, які прибувають з України. Ministerstwo Edukacji i Nauki. URL: https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/informacja-dla-rodzicow-dzieci-przybywajacych-z-ukrainy?fbclid=IwAR1TXCeAsfA5KqvjEYUYGFMvVjL0_

14. Kurantowicz E. O uczących się społecznościach. Wybrane praktyki edukacyjne ludzi dorosłych. Wrocław, 2007. 188 s.

15. Kwieciński Z. Demoracja jako wyzwania i zadania edukacyjne. [w:] *Wychowanie obywatelskie: studium teoretyczne, porównawcze i empiryczne*. (red.) Z. Melosik, K. Przyszczykowski. Toruń – Poznań. 1998. 266 s.

16. Melosik Z. The Teenagers in the Global Consumptions Culture. [w:] *Changing Citizenship*. (red.) E. Solarczyk-Ambrozik, K. Przyszczykowski. Poznań. 2003. 156 s.

17. Melosik Z. Wychowanie obywatelskie: nowoczesność, ponowoczesność (próba konfrontacji). [w:] *Wychowanie obywatelskie: studium teoretyczne, porównawcze i empiryczne*. (red.) Z. Melosik, K. Przyszczykowski. Toruń – Poznań. 1998. 266 s.

18. O wizji systemu edukacji dyrektora Departamentu Programów Nauczania i Podręczników MEiN dr. Artura Góreckiego, początkowo zaangażowanego przez

ministra Czarnka w zadania związane z podstawami programowymi jako pełnomocnik ministra ds. podstaw programowych i podręczników, przeczytać możemy m.in. w tekście Dezyderat – pożądane zmiany w systemie edukacji. URL: https://www.academia.edu/22110242/Dezyderat_po%C5%BC%C4%85dane_zmiany_w_systemie_edukacji

19. Ośrodek Rozwoju Edukacji. URL: <https://www.ore.edu.pl>

20. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Warszawa 2011. URL: http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/002_Strategia_DSRK_PL2030_RM.pdf

21. Polska Fundacja im. Roberta Schumana. URL: www.schumann.org.pl

22. Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia. URL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354559>

23. Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej. URL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354558>

24. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw. Warszawa, dnia 10 marca 2022 r. Poz. 573. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000573/O/D20220573.pdf>

25. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 9 marca 2022 r. Warszawa, dnia 9 marca 2022 r. Poz. 566. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000566/O/D20220566.pdf>

26. Samorządy mają głos. URL: http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/SU/davBinary/index_2.swf

27. Statut Fundacji Centrum Edukacji Obywatelskiej. URL: https://ceo.org.pl/sites/default/files/statut_ceo_skan_20200531.pdf

28. Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020. *Monitor Polski*. 16 maja 2013 roku. Poz. 378. URL: <http://gamma.infor.pl/zalaczniki/mpo/2013/069/mpo.2013.069.378.0001.pdf>

29. Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego Na Lata 2009-2015. *Załącznik do uchwały nr 240/2008*. Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r. URL: <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/pozytek/SWRSO/SWRSO%202009-2015.pdf>

30. Szkoła – przejrzysta przestrzeń publiczna, Fundacja Civis Polonus, Warszawa 2008. URL: http://www.civispolonus.org.pl/files/Obszar_szkola/Opis_modelu_dzialania_samorzadu_uczniowskiego.pdf

31. USTAWA z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Warszawa, dnia 12 marca 2022 r. Poz. 583. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000583/O/D20220583.pdf>

32. Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 z późn. zm. URL: <https://www.prawo.vulcan.edu.pl/przegdok.asp?qdatprz=akt&qplikid=1>

33. Zamecki Ł. HiT zamiast WoS. Jakie zmiany w edukacji obywatelskiej proponuje Minister Edukacji i Nauki? URL: https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/01/Zamecki_HiT.zamiast.WoS_.pdf

**Віра БУРДЯК,
Руслана КЛИМ**

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ БОЛГАРІЇ З ПИТАНЬ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті визначено, що національна безпека – це стан суспільства і держави, за якого захищені територіальна цілісність, суверенітет і конституційно встановлений державний лад, гарантується демократичне функціонування інститутів та основні права і свободи громадян.

Встановлено, що в управлінні системою захисту національної безпеки Республіки Болгарія Народні Збори, Президент Республіки та Міністерська Рада відповідно до своєї компетенції визначають національні інтереси та пріоритети; готують і приймають нормативні акти, стратегії, концепції, доктрини, плани дій; визначають основні завдання державних органів і структур з питань безпеки, необхідні ресурси для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки, механізми їх управління та контроль за їх використанням.

Наголошено, що фундаментальним документом, відповідно до якого державні інституції здійснюють формування, планування, узгодження та контроль за реалізацією безпекової політики, є «Актуалізована стратегія національної безпеки Болгарії».

Визначено, що основними напрямками безпекової політики Болгарії є оперативна співпраця органів виконавчої влади РБ з відповідними інституціями ЄС та НАТО; проведення прозорої та реалістичної оборонної політики, заснованої на запланованих і наявних ресурсах для підтримки необхідної обороноздатності; активна участь у формуванні та реалізації спільної політики безпеки та оборони ЄС та загального оборонного планування НАТО; розвиток і модернізація збройних сил та національної системи кризового реагування.

Ключові слова: національна безпека, політика безпеки, органи влади, Республіка Болгарія, НАТО.

Однією із найбільш обговорюваних тем сьогодення є питання національної безпеки як динамічного стану суспільства і держави, за якого захищені територіальна цілісність, суверенітет і конституційно встановлений державний лад, гарантуються демократичне функціонування інститутів та основні права і свободи громадян.

Гібридна агресія РФ проти країн Євросоюзу і російсько-українська війна суттєво вплинули на безпеку країн Центрально-Східної Європи та надали імпульс для поглиблення діалогу й співпраці у сфері безпеки, розвитку військової та військово-технічної співпраці між країнами, розширенню цивільно-військової інфраструктури, збільшенню оборонних витрат і модернізації збройних сил, реальному вдосконаленню східного флангу НАТО. У цьому контексті цікавим є дослідження особливостей реалізації повноважень з питань безпекової політики державними інституціями Республіки Болгарія (РБ).

У Законі «Про управління та функціонування системи оборони та національної безпеки» визначено, що система захисту національної безпеки Болгарії складається з державних органів і структур, які здійснюють дипломатичну, оборонну, розвідувальну, контррозвідувальну, оперативно-розшукову, правоохоронну, охоронну діяльність¹ та здійснюють взаємодію і координацію при реалізації своєї діяльності й при виконанні конкретних завдань; співробітництво з міжнародними організаціями та іншими державними органами та організаціями, органами місцевого самоврядування, юридичними особами та громадянами.

Фундаментальними засадами управління та функціонування системи захисту національної безпеки Республіки Болгарія є дотримання Конституції, законів і міжнародних договорів; учасником яких є РБ; політичний нейтралітет; повага та гарантування прав людини та основних свобод; об'єктивність і неупередженість; співпраця з громадянами та їх організаціями; відкритість, прозорість та відповідальність у формуванні та реалізації політики захисту національної безпеки; централізоване керівництво та контроль розвідувальної діяльності; захист

¹ Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. URL: <https://www.lex.bg/en/laws/ldoc/2136588572> (дата звернення 28.11.2022).

інформації та джерел її отримання; своєчасне надання відомостей, що належать до компетенції іншого органу чи структури системи захисту національної безпеки або іншому державному органу; скоординоване здійснення заходів із забезпечення національної безпеки.

Основними напрямками безпекової політики Болгарії є оперативна співпраця органів виконавчої влади РБ з відповідними інституціями ЄС та НАТО; проведення прозорості та реалістичної оборонної політики, заснованої на запланованих і наявних ресурсах, для підтримки необхідної обороноздатності; активна участь у формуванні та реалізації спільної політики безпеки й оборони ЄС та загального оборонного планування НАТО; досягнення інтеграції сектору безпеки, у тому числі шляхом спільного використання їх можливостей; судове співробітництво в рамках ЄС у кримінальних справах; забезпечення безумовного захисту від посягань на демократичні права і свободи громадян, а також забезпечення громадського порядку та безпеки; активна протидія корупції та організованій злочинності; розвиток і модернізація збройних сил та національної системи кризового реагування тощо.

В управлінні системою захисту національної безпеки РБ Народні Збори, Президент Республіки та Міністерська Рада відповідно до своєї компетенції визначають національні інтереси та пріоритети; готують і приймають нормативні акти, стратегії, концепції, доктрини, плани дій; визначають основні завдання державних органів і структур з питань безпеки, визначають необхідні ресурси для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки, механізми їх управління та контроль за їх використанням.

Варто зауважити, що загальне керівництво системою забезпечення національної безпеки здійснює Міністерська Рада Республіки Болгарія, яка відповідно до своїх повноважень пропонує Народним Зборам проект Стратегії національної безпеки; приймає і подає Народним Зборам щорічну доповідь про стан національної безпеки; приймає рішення про проведення стратегічного огляду системи захисту національної безпеки за поданням Прем'єр-міністра; вносить Президенту Республіки подання про призначення на посади та звільнення з посад керівників Державного агентства «Національна безпека», Державного агентства «Розвід-

ка» та Служби «Військова розвідка»; приймає акти з питань управління та функціонування системи захисту національної безпеки².

Прем'єр-міністр Болгарії координує діяльність інституцій, представлених в Раді безпеки; здійснює загальне керівництво розвідувальною діяльністю; затверджує річні плани діяльності Державного агентства «Національна безпека», Державного агентства «Розвідка», Служби «Військова розвідка» та Ради безпеки; подає на розгляд Міністерської Ради проекти актів з питань управління та функціонування системи захисту національної безпеки та проект щорічної доповіді про стан національної безпеки; здійснює загальний контроль за міжнародним співробітництвом державних органів і структур з відповідними органами та структурами інших країн та міжнародних організацій.

Для підтримки виконання вищезазначених завдань при Міністерській Раді РБ створюється дорадчий і координаційний орган – Рада безпеки, яка аналізує стан системи захисту національної безпеки, готує висновки, пропонує рішення та дії щодо спроможності системи захисту національної безпеки протистояти загрозам, у тому числі врегулювати кризи; сприяє підвищенню ефективності основної діяльності державних органів і структур з питань безпеки; здійснює узгодженість та координацію по основних напрямках діяльності між державними органами і структурами; координує виконання визначених національних пріоритетів, основних цілей і завдань; піклується про забезпечення та захист мережевої й інформаційної безпеки від посягань. Окрім того, Рада безпеки координує реалізацію державними органами та структурами політики забезпечення національної безпеки; допомагає Міністерській Раді у прийнятті рішень і здійсненні повноважень з управління діяльністю щодо захисту національної безпеки та розподілу необхідних ресурсів; забезпечує взаємодію державних органів та структур при виконанні своїх завдань і діяльності; пропонує Прем'єр-міністру та Міністерській Раді конкретні заходи й завдання для обмеження ризиків, протидії загрозам, захисту національної безпеки, а також управління кризами; пропонує Міністерській Раді річні цілі

² Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. URL:<https://www.lex.bg/en/laws/ldoc/2136588572> (дата звернення 28.11.2022).

та пріоритети у сфері захисту національної безпеки, проєкт щорічної доповіді про стан національної безпеки та проєкт національної комунікаційної стратегії інформування громадян у разі криз.

Для виконання своїх функцій та завдань Рада Безпеки готує аналізи, прогнози, звіти та інші інформаційні матеріали; використовує експертні думки з різних галузей; співпрацює з державними органами й організаціями, органами місцевого самоврядування та юридичними особами, а також із спорідненими структурами з інших країн та міжнародними організаціями; в межах компетенції приймає відповідні рішення.

Державне агентство «Національна безпека» є спеціалізованим органом при Міністерській Раді Республіки Болгарія з питань реалізації політики захисту національної безпеки, яке здійснює свою діяльність на принципах дотримання Конституції, законів і міжнародних договорів, учасником яких є РБ; поваги та гарантування прав та основних свобод людини; захисту інформації та джерел її отримання; об'єктивності й неупередженості; співпраці з громадянами; політичного нейтралітету³.

Державне агентство «Національна безпека» здійснює діяльність із захисту національної безпеки від посягань, спрямованих проти національних інтересів, незалежності та суверенітету Республіки Болгарія, територіальної цілісності, основних прав і свобод громадян, демократичного функціонування держави та інститутів влади; самостійно або спільно з іншими державними органами здійснює контррозвідувальну діяльність щодо моніторингу, розкриття, протидії, запобігання та перехоплення намічених, підготовлених або здійснених посягань на національну безпеку та забезпечує контррозвідувальний захист стратегічних для країни об'єктів і заходів; реалізує інформаційно-аналітичну, прогностичну, контрольну, координаційну та методичну діяльність, що має значення для національної безпеки.

Необхідно зазначити, що фундаментальним документом, відповідно до якого державні інституції здійснюють формування, планування,

³ Закон за държавна агенция «Национална сигурност». URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135574489> (дата звернення 28.11.2022).

узгодження та контроль за реалізацією безпекової політики, є «Актуалізована стратегія національної безпеки Республіки Болгарія»⁴.

Стратегія визначає такі ключові національні інтереси РБ як гарантування прав, свобод, безпеки та добробуту громадянина, суспільства і держави; збереження суверенітету, територіальної цілісності країни та єдності нації; захист конституційного ладу та демократичних цінностей; захист населення та критичної інфраструктури на випадок криз, катастроф, аварій та інших ризиків, небезпек і загроз; збереження та розвиток національної ідентичності; подолання негативних демографічних процесів та побудова соціально-економічного середовища, що забезпечує умови для розвитку поколінь болгарських громадян, здатних гарантувати Болгарії гідне місце в Європейському Союзі та у світових політичних, економічних, фінансових і соціальних процесах.

Варто наголосити, що членство в НАТО є стратегічним вибором Болгарії та гарантією національної безпеки. РБ прагне до поглиблення політичного діалогу, приймає участь в операціях і місіях НАТО, а також у багатонаціональних проєктах та побудові спільної протиракетної оборони. Активно підтримує політику «відкритих дверей» НАТО, керуючись переконанням, що європейська та євроатлантична перспективи є найуспішнішим інструментом зміцнення міжнародної стабільності та безпеки. Так, згідно з даними, опублікованими у додатках до Щорічного звіту Генерального секретаря НАТО за 2021 рік⁵, у Болгарії було 26 тис. військовослужбовців, а витрати на оборону становили 1 млн. 282 тис. доларів або 1,62% ВВП країни. Розподіл оборонних видатків за основними категоріями свідчить, що на обладнання було виділено 15,58% від загальних витрат на оборону, на оплату праці персоналу – 63,12%, на інфраструктуру – 6,33% та інше – 14,97%.

Також Болгарія бере участь у реалізації спільної політики безпеки та оборони ЄС через Єдину європейську систему безпеки і оборони,

⁴ Актуалізована Стратегія за націонална сигурност на Република България. URL: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=671> (дата звернення 13.06.2022).

⁵ Щорічний звіт Генерального секретаря за 2021 рік. URL: https://www.nato.int/cps/uk/natohq/opinions_193590.htm (дата звернення 13.06.2022).

зокрема і в операціях та місіях із врегулювання криз. РБ посилює свій внесок і відповідальність у політику розширення ЄС та в межах Європейської політики сусідства дотримується збалансованого підходу до східних і південних сусідів Євросоюзу.

Зауважимо, що в сучасних умовах зовнішня та внутрішня безпека стають все більш взаємозалежними, а їхнє розмежування набуває умовного характеру. Стратегічний вплив на середовище внутрішньої безпеки Болгарії мають міжнародні фінансові, економічні та політичні процеси, енергетика, транспорт тощо. Основними напрямками внутрішньої безпекової політики РБ є фінансова та економічна безпека, політика безпеки в галузях транспорту, комунікацій, енергетики, соціального захисту, правосуддя та внутрішніх справ.

Так, наприклад, державні інституції Болгарії, які здійснюють координацію та контроль за фінансовою й економічною безпекою, забезпечують підтримку стабільності фінансової, економічної та фіскальної систем, а також моніторинг існуючих ризиків, та вживають заходи щодо мінімізації їх впливу на суспільство. Ключове значення для національної безпеки РБ у галузі транспорту має розроблення довгострокової стратегії для болгарських залізниць та підвищення якості послуг у залізничному секторі; ефективне обслуговування, модернізація та розвиток транспортної інфраструктури; залучення інвестицій, професійне управління транспортною інфраструктурою та об'єктами. Пріоритетом політики енергетичної безпеки є раціональне використання енергоресурсів, підвищення енергоефективності та сприяння енергозбереженню. Політика безпеки у галузі соціального захисту розглядається як комплекс заходів щодо забезпечення високої якості освіти, охорони здоров'я, матеріальних і духовних умов життя, зайнятості, надання соціальних допомог та подолання демографічної кризи.

Висновки

Отже, безпекова політика Республіки Болгарія є одним із ключових напрямів державної політики, метою якої є виявлення, попередження, усунення та відбиття загроз, що можуть спричинити шкоду правам і

свободам людини та громадянина, власності, інтересам суспільства й держави. Також, враховуючи гібридну російську агресію, Болгарії необхідно збільшити витрати на оборону до 2% ВВП та оновити військові ресурси, зокрема пришвидшити розвиток артилерійського забезпечення, придбання 3D-радарів, будівництво системи протиповітряної оборони, безпілотні літальні апарати, берегові ракетні системи тощо.

**Vira BURDIAC,
Ruslana KLYM**

CHARACTERISTICS OF THE IMPLEMENTATION OF POWERS BY BULGARIAN STATE INSTITUTIONS FOR SECURITY POLICY ISSUES

The article defines that national security is the state of the society and the nation in which territorial integrity, sovereignty and constitutionally established state system are protected, and democratic functioning of institutions and fundamental rights and freedoms of citizens are guaranteed.

It is established that in the management of the national security protection system of the Republic Of Bulgaria, the National Assembly, President of the Republic and the Ministerial Council, in accordance with their competences, determine national interests and priorities; prepare and adopt normative documents acts, strategies, concepts, doctrines, action plans; define the main tasks of state bodies and structures on security issues, necessary resources to implement national security measures, mechanisms for managing them and monitoring their use.

It is noted that the fundamental document, according to which state institutions carry out the formation, planning, coordination, and monitoring of the implementation of the security policy is the updated "National Security Strategy of the Republic of Bulgaria".

It is determined that the main directions of Bulgaria's security policy are operative cooperation of the executive authorities of the Republic of Belarus with the relevant authorities of EU and NATO institutions; conducting a transparent and realistic defense policy based on planned and available resources to support necessary defense capability; active participation in

the formation and implementation of the EU common security and defense policy and the common NATO defense policy planning; development and modernization of the armed forces and the national crisis response systems.

Keywords: *national security, security policy, state authorities, Republic of Bulgaria, NATO.*

Список джерел

1. Актуалізована Стратегія за національна сигурност на Република България. URL: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=671> (дата звернення 13.06.2022).
2. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. URL: <https://www.lex.bg/en/laws/ldoc/2136588572> (дата звернення 28.11.2022).
3. Закон за държавна агенция «Национална сигурност». URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135574489> (дата звернення 28.11.2022).
4. Щорічний звіт Генерального секретаря за 2021 рік. URL: https://www.nato.int/cps/uk/natohq/opinions_193590.htm (дата звернення 13.06.2022).

EXAMPLES OF GOOD PRACTICES. DEVELOPMENT OF THE RURAL MOUNTAIN COMMUNITIES IN ROMANIA THROUGH SPECIFIC INVESTMENT PROGRAMS

Гірське право Румунії передбачає сталий та інклюзивний розвиток гірської території. Під цим ми маємо на увазі процес, ініційований, керований і контрольований населенням гірської території за підтримки румунської держави, шляхом розвитку специфічної економічної діяльності, яка забезпечує збереження традицій, культурної ідентичності, захист культурної спадщини, збереження біорізноманіття та захист природи та ландшафтів з метою підвищення привабливості та якості життя в гірських зонах.

Розділ 9 Закону про гірські райони передбачає реалізацію Програми заохочення діяльності в гірській місцевості. На цю Програму виділяється 1 мільярд євро протягом 10 років – з моменту набрання законом чинності, з державного бюджету, через бюджет Міністерства сільського господарства та розвитку сільських територій. Програма заохочення діяльності в гірській місцевості є джерелом підтримки продуктивності в сільськогосподарському та несільськогосподарському секторах.

У цьому сенсі у 2022 році було розроблено три Інвестиційні програми, які можуть фінансуватися через схеми державної допомоги, що застосовуються із дотриманням законодавства Європейського Союзу про державну допомогу.

Ці Програми стосуються: створення гірських стаєнь, створення центрів збору та/або переробки молока в гірській місцевості, створення центрів збору або збору та переробки лісових плодів, грибів та/або лікарських й ароматичних рослин зі спонтанної та/або культивованої флори в гірській місцевості. Усе це сприятиме підвищенню рівня життя, виробництву якісної агропродовольчої продукції та зменшенню депопуляції гір.

Ключові слова: *гірська зона, гірське право, інвестиційні програми, гірські стайні, центри збору/переробки молока, центри збору/переробки лісових плодів, грибів, ароматичних рослин.*

Introduction

By means of Emergency Ordinance 120/2022, the following laws were amended, regarding the encouragement of activities in the mountain area: Law no. 296 of 2018 regarding the approval of the Investment Program for the establishment of milk collection and/or processing centers in the mountain area, Law no. 332/2018 regarding the approval of the Investment Program for the establishment of mountain sheep yards, Law no. 333/2018 regarding the approval of the Investment Program for the establishment of centers for the collection and primary processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora in the mountain area¹.

The support package of the mountain area became operational through the adoption in the Government Meeting of October 12, 2022 of three Decisions establishing the values of the financing schemes for the year 2022, the eligibility conditions, the eligible expenses, the method of granting the financing, as well as the methods of verification and control within the following investment programs concerning the following:

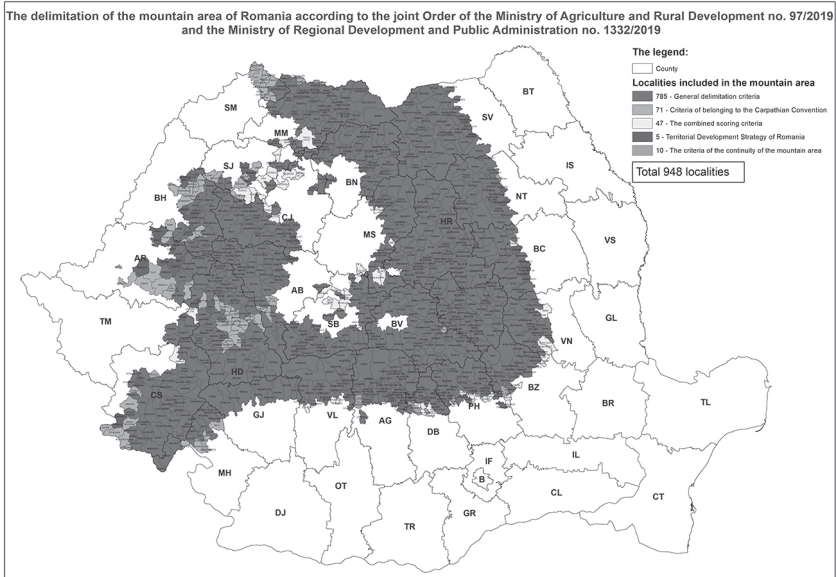
- the establishment of mountain sheep yards
- establishment of milk collection and/or processing centers in the mountain area
- the establishment of collection centers or collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora in the mountain area. The National Agency of the Mountain Area, subordinate to the Ministry of Agriculture and Rural Development, as the authority responsible for managing state aid schemes, will run the Investment Programs until the end of 2022, and the related payments will be made until December 29 2023.

SUPPORT PROGRAMS FOR THE MOUNTAIN AREA

The investment programs contribute to the development of the mountain area and the superior valorization of mountain products, limiting the decline of the primary production sector in order to ensure domestic consumption

¹ Emergency Ordinance 120/2022

and maintain and create new jobs, with a special emphasis on stopping depopulation. The authority responsible for administering the Program is the Ministry of Agriculture and Rural Development through the National Agency of the Mountain Area².



The delimitation of the mountain area of Romania³

The 3 Support Programs that propose in the first stage the development of the mountain area, with funding from the state budget, are the following:

1. The investment program for the establishment of mountain sheep yards⁴

The beneficiaries of the Program are animal breeders who operate in the mountain area and gain the investment financed by the Program in the mountain area.

² The Mountain Law no. 197/2018

³ Joint Order no. 97/2019 & no. 1332/2019

⁴ Government Decision no. 1239/12.10.2022

The budget allocated for 2022 is in the amount of 34,640,000 lei (7,024,374 euro).

At a maximum investment value of 300,000 lei (60,835 euro), the state aid intensity is 50%.

Beneficiaries of the Investment Program can be:

- authorized natural persons, individual enterprises and family enterprises;
- producer groups;
- agricultural cooperatives;
- legal entities;
- legal entities carrying out activities in agriculture and/or the food industry.

The applicants for state aid provided by the Program must cumulatively meet the following conditions:

- to be animal breeders;
- to carry out their activity in the mountain area;
- to access the investments for the establishment of mountain sheep yards a single time only during the entire duration of the Program;
- to not have received support through the National Rural Development Program 2014-2020, including during the transition period to the new Common Agricultural Policy, for the same eligible expenses related to the investments for the establishment of mountain sheep yards;

Eligible expenses related to investments for the establishment of the mountain sheep yard:

- a) Expenses for the realization of new constructions:
 - construction of the shelter for animals;
 - construction of the shelter for animal breeders;
 - construction of the milk processing space;
- b) The costs regarding the land purchased within the investment project are eligible up to a maximum of 10% of the total eligible costs related to the construction of the mountain sheep yard;
- c) Expenses for the purchase, including in financial leasing, of new machinery, installations, equipment and means of transport, specialized, within

the limit of the market value of the assets, intended for the mountain sheep yard, whose usefulness is justified in the financing request, such as:

- mechanical milking equipment;
- equipment for collecting and storing milk at controlled temperature;
- equipment for processing milk and obtaining milk derived products;
- temperature-controlled storage equipment for milk derived products;
- machinery, installations, equipment necessary for the activity of the mountain sheep yard, justified in the feasibility study;
- specialized means of transport, such as:
 - tankers;
 - autoisotherms with or without cold temperature;
 - vans, including four-wheel drive, with a maximum of 3 seats, which can transport containers for collecting milk or milk derived products.

d) The expenses related to the general costs of the project, such as the fees for issuing certificates and those related to obtaining the agreements, approvals and authorizations necessary for the implementation of the project, provided for in the national legislation, expenses for the preparation of the feasibility study, technical project, geotechnical study, topographical study, environmental study, construction project, architectural and consulting services, support services during the implementation of the project, within the maximum limit of 7% of the value of construction expenses and the purchase of machinery, installations, equipment and means of transport, as specified in points a) and b) above. These expenses are also eligible if they are made before the signing of the financing contract

e) Eligible expenses regarding the value of VAT: In the case of non-VAT applicants, based on the national legislation on VAT, eligible expenses are the VAT values related to the eligible expenses bearing VAT.

The total maximum eligible value of the project, for which is granted support through the Program, is a maximum of 300,000 lei (60,835 euro), of which 50% represents state aid and 50% represents the beneficiary's co-financing. The maximum amount of state aid granted for a Project will not exceed 150,000 lei (30,418 euro) and will be 50% of the total eligible value of the Project mentioned in the funding application.

2. The investment program for the establishment of milk collection and/or processing centers in the mountain area⁵

The budget allocated to the financing scheme is 92,000,000 lei (18,655,960 euro).

The Program covers three types of investments:

1. Milk collection centers.
2. Milk processing centers
3. Milk collection and processing centers

The beneficiaries of the investment programs can be:

- self-employed persons, individual enterprises and family enterprises;
- producer groups;
- agricultural cooperatives;
- legal entities;
- legal entities carrying out activities in agriculture and/or food industry.

The beneficiaries of the Program are animal breeders who operate in the mountain area and gain the investment financed by the Program in the mountain area.

Applicants for state aid provided by the Program must cumulatively meet the following conditions:

- to be milk producers from the mountain area, as well as agricultural producers from the mountain area;
- to access the investments for the establishment of milk collection and/or processing centers in the mountain area only a single time during the entire duration of the Program;
- to carry out their activity in the mountain area;
- to not have received support through the National Rural Development Program 2014-2020, including during the transition period to the new Common Agricultural Policy, for the same eligible expenses related to similar investments.

Eligible expenses related to investments for the establishment of milk collection and/or processing centers in the mountain area:

1. Milk collection centers.

⁵ Government Decision no. 1238/12.10.2022

Milk collection centers are buildings where milk is only taken and stored in specific containers, in compliance with the sanitary-veterinary hygiene rules in force.

2. Milk processing centers

Milk processing centers are buildings where milk is processed, in compliance with the sanitary-veterinary hygiene rules in force.

3. Milk collection and processing centers

Milk collection and processing centers are buildings that integrate collection and processing components

Eligible expenses related to investments for the establishment of the milk collection and/or processing center:

a) Expenses for the construction of the milk collection and/or processing center;

b) The costs of the land purchased within the investment project are eligible up to a maximum of 10% of the total eligible costs related to the construction carried out by the Project;

c) Expenses for the purchase, including in financial leasing, of new machines, installations, equipment and means of transport, specialized, within the limit of the market value of the assets, whose usefulness is justified in the financing request, such as:

– equipment for collecting and storing milk at controlled temperature.

The cooling tanks must have a capacity of at least 1500 liters.;

– equipment for processing milk and obtaining milk derived products;

– temperature-controlled storage equipment for milk derived products;

– machinery, installations, equipment necessary for the activity of the milk collection and/or processing center, justified in the feasibility study;

– specialized means of transport, such as:

– tankers;

– autoisotherms with or without cold temperature;

– vans, including four-wheel drive, with a maximum of 3 seats, which can transport containers for collecting milk or products derived from milk.

d) The expenses related to the general costs of the project, such as the fees for the issuance of certificates and those related to obtaining the agreements, approvals and authorizations necessary for the implementa-

tion of the project, provided in the national legislation, expenses for the development of the feasibility study, technical project, geotechnical study, topographical study, environment, construction project, architectural and consulting services, support services during the implementation of the project, within the limit of a maximum of 7% of the value of construction expenses and the purchase of machinery, installations, equipment and means of transport, as specified in points a) and b) above. These expenses are also eligible if they are made before the signing of the financing contract

e) Eligible expenses regarding the value of VAT: In the case of non-VAT applicants, based on the national legislation on VAT, the VAT values related to the eligible expenses bearing VAT are eligible expenses.

The maximum eligible value of the project depending on the type of investment is the following:

1. For milk collection centers.

The maximum eligible amount allowed for milk collection centers is 500,000 lei (101,391 euro), of which 40% represents the state aid.

The 40% percentage can be increased by 20 percentage points for each of the situations provided for in letter i) - iii) provided that the combined maximum state aid does not exceed 90 percentage points of the value of eligible investment expenses for:

I. young farmers or farmers who settled in the five years prior to the date of submission of the aid application.

II. investments that are made in areas facing natural constraints, respectively in the territory of administrative-territorial units that meet the criteria established in the Joint Order of the Minister of Agriculture and Rural Development and of the Deputy Prime Minister, the Minister of Regional Development and Public Administration no. 97/1332/2019 regarding the approval of the inclusion criteria and the list of localities in the mountain area, administrative-territorial units mentioned in Annex no. 2 to the Order;

III. collective investments - investments made by producer groups or agricultural cooperatives.

1. For milk processing centers

Investments in the creation of milk processing centers aim at processing and keeping/storing in optimal conditions the products which result from milk processing;

The total maximum eligible value of the project, for which support is granted through the Program, is a maximum of 1,700,000 lei (344,730 euro), of which 50% represents state aid and 50% represents the beneficiary's co-financing.

2. For milk collection and processing centers

Investments in the creation of milk collection and processing centers aim at an integrated investment comprising both the collection component and the milk processing component;

The total maximum eligible value of the project, for which support is granted through the Program, is a maximum of 1,900,000 lei (385,286 euro), of which 50% represents state aid and 50% represents the beneficiary's co-financing.

3. Investment program for the establishment of collection centers or collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora in the mountain area⁶

The budget allocated to the financing scheme is 93,000,000 lei (18,858,742 euro).

The beneficiaries of the investment programs can be:

- self-employed persons, individual enterprises and family enterprises;
- producer groups;
- agricultural cooperatives;
- legal entities;
- legal entities carrying out activities in agriculture and/or food industry.

Through the Program are taken into consideration two types of investments:

– Making investments in collection centers of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultivated flora in the mountain area

– Making investments in collection and processing centers of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora in the mountain area

⁶ Government Decision no. 1240/12.10.2022

The beneficiaries of the Program includes producers of forest fruits, mushrooms, and/or medicinal plants, and also agricultural producers from the mountain area.

Applicants for the state aid provided by the Program must cumulatively meet the following conditions:

- to be agricultural producers from the mountain area;
- to carry out their activity in the mountain area;
- to access only once, during the entire duration of the Program, the investments for the establishment of collection centers or for the collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from the wild and/or cultured flora in the area mountain;
- to not have received support through the National Rural Development Program 2014-2020, including during the transition period to the new Common Agricultural Policy, for the same eligible expenses related to investments for the establishment of collection centers or collection and processing of forest fruits, of mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from the wild and/or cultured flora in the mountain area;

Eligible expenses related to investments for the establishment of centers for collection or collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora in the mountain area:

- a) Expenses for the creation of new constructions:
 - the construction of collection centers or collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora;
 - the construction of the space for the processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora;
- b) The expenses involving the land purchased within the investment project are eligible up to a maximum of 10% of the total eligible costs related to the construction of collection centers or the collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultivated flora
- c) Expenses for the purchase, including in financial leasing, of new machinery, installations, equipment and means of transport, specialized, within

the limit of the market value of the assets, intended for collection centers or collection and processing of forest fruits, mushrooms and /or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora, whose usefulness is justified in the funding application, such as:

- equipment for collecting, storing and processing forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants at a controlled temperature;
- temperature-controlled storage equipment for products;
- machinery, installations, equipment necessary for the suggested activity, justified in the feasibility study;
- specialized means of transport, such as:
- autoisotherms with or without cold temperatures;
- vans, including four-wheel drive, with a maximum of 3 seats, which can transport containers for collecting berries, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from the wild flora.

• The capacity of the means of transport purchased through the project will be justified in the feasibility study.

d) The expenses related to the general costs of the project, such as the fees for the issuance of certificates and those related to obtaining the agreements, approvals and authorizations necessary for the implementation of the project, provided in the national legislation, expenses for the development of the feasibility study, technical project, geo-technical study, topographical study, environment, construction project, architectural and consulting services, support services during the implementation of the project, within the limit of a maximum of 7% of the value of the construction expenses and the purchase of machinery, installations, equipment and means of transport, as specified above . These expenses are also eligible if they are made before the signing of the financing contract

e) Eligible expenses regarding the value of VAT: In the case of non-VAT applicants, based on the national legislation on VAT, eligible expenses are the VAT values related to the eligible expenses bearing VAT.

The maximum eligible value of the project depending on the type of investment is as follows:

1. Centers for the collection of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora

The total maximum eligible value of the project, allowed for the realization of investments in centers for the collection of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultivated flora in the mountain area is 600,000 lei (121,669 euro), of which 40% represents the state aid, which can be increased by 20% for each of the situations provided below, provided that the maximum value of the combined state aid does not exceed 90% of the value of the investment's eligible expenses:

- young farmers or farmers who have settled in the five years prior to the date of submission of the aid application;
- investments made in areas facing natural constraints or other specific constraints, as established in art. 3, lit. a) from Law no. 333/2018 regarding the approval of the Investment Program for the establishment of collection centers or the collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultivated flora in the mountain area, with subsequent amendments and additions;
- collective investments - investments made by producer groups or agricultural cooperatives, as defined in art. 4, paragraph (2), lit. c) from Law no. 333/2018 regarding the approval of the Investment Program for the establishment of collection centers or the collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultivated flora in the mountain area, with subsequent amendments and additions.

The beneficiary's own contribution represents the difference, depending on the percentage of the state aid.

2. Centers for collecting and processing forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora. The total maximum eligible value of the project, allowed to make investments in centers for the collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from spontaneous and/or cultivated flora in the mountain area is 800,000 lei (162,226 euro), of which 50% represents state aid and 50% represents the beneficiary's own contribution.

Conclusions

The three support programs for the mountain area aim to support farmers, for the economic and social development of this area. They address the farmers/entrepreneurs in the extended mountain area (948 localities)⁷ and operate based on the state aid. Based on the Decisions of the European Commission with no. C(2020)3123, C(2020)3339, C(2020)3492, the laws approving the Investment Programs for the mountain area were amended and supplemented:

1. The investment program for the establishment of milk collection and/or processing centers in the mountain area, approved by Law no. 296/2018;
2. The investment program for the establishment of mountain sheep yards, approved by Law no. 332/2018;
3. The investment program for the establishment of centers for the collection and primary processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultivated flora in the mountain area, approved by Law no. 333/2018

The changes imposed by the European Commission mainly concern the following:

- the intensity of the granted support – the reduction of the maximum intensity from 90% to 50% for investments aimed at processing, and the maximum intensity of 90% is possible only for the collection activity;
- only investments in the primary processing of agricultural products are allowed;
- definition of eligible beneficiaries;
- the final deadline by which financing contracts can be signed, 31.12.2022;
- the final deadline until which final payments can be made within the program, 29.12.2023;
- Government decisions related to state aid schemes must be adopted within 30 days from the date of approval of the GEO Project;
- the authority that grants the aid is the Ministry of Agriculture and Rural Development, and the authority responsible for managing the schemes is the National Agency of the Mountain Area.

⁷ Joint Order of the Ministry of Agriculture and Rural Development no. 97/2019 and the Ministry of Regional Development and Public Administration no. 1332/2019

The types of investments that can be made through the three Programs:

– Investments in the building milk collection centers for the collection and maintenance in optimal conditions of the quantities of milk collected from producers: the capacity of the milk cooling tanks is at least 1500 liters, and the maximum eligible value is 500,000 lei (101,391 euro);

– Investments in building milk processing centers, respectively for the processing and keeping/storage in optimal conditions of the products resulting from milk processing. The maximum eligible value - 1,700,000 lei (344,730 euro);

– Investments in the building of milk collection and processing centers, respectively integrated investment comprising both the collection component and the milk processing component. The maximum eligible amount - 1,900,000 lei (385,286 euro).

– Investments in the construction of mountain sheep yards in order to process milk and obtain products derived from it in a properly arranged space, shelters for animals and for animal breeders. The total maximum eligible value of the project is 300,000 lei (60,835 euro).

– Investments in the creation of centers for collecting forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants in the mountain area, respectively for collecting, sorting, washing, conditioning and storing in optimal conditions forest fruits, mushrooms and/or cultivated medicinal and aromatic plants, with a total maximum eligible value of the project of 600,000 lei (121,669 euro).

– Investments in the realization of centers for collecting and processing forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora in the mountain area in operations for collection, sorting, washing, processing, conditioning and storing in optimal conditions forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultured flora, with the total maximum eligible value of the project of 800,000 lei (162,226 euro).

Dănuț UNGUREANU

EXAMPLES OF GOOD PRACTICES. DEVELOPMENT OF THE RURAL MOUNTAIN COMMUNITIES IN ROMANIA THROUGH SPECIFIC INVESTMENT PROGRAMS

The Romanian Mountain Law proposes the sustainable and inclusive development of the mountain area. By this, we mean an initiated process, led and controlled by the population of the mountain area with the support of the Romanian state, through the development of specific economic activities, which ensure the preservation of traditions, cultural identity, the protection of cultural heritage, the maintenance of biodiversity and the protection of nature and landscapes, in order to increase the attractiveness and quality of life in the mountain areas.

Chapter 9 of the Mountain Law provides the implementation of a Program to encourage activities in the mountain area. For this Program, 1 billion euros are allocated over a period of 10 years - from the entry into force of the law, from the state budget, through the budget of the Ministry of Agriculture and Rural Development. The program to encourage activities in the mountain area is a source of support for performance in the agricultural and non-agricultural sectors.

For this purpose, in 2022, a number of three Investment Programs have been developed, programs that can be financed through state aid schemes, which are applied in compliance with the European Union legislation regarding the state aid.

These Programs refer to: the establishment of mountain sheep yards, the establishment of centers for the collection and/or processing of milk in the mountain area, the establishment of collection centers or collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from the wild flora and/or cultivated in the mountain area. All of these aim to contribute to increasing the standard of living, making quality agri-food products and reducing the depopulation of the mountains.

Key words: Mountain Law, Investment programs, mountain sheep yards, milk collection/processing centers, forest fruit collection/processing centers, mushrooms, aromatic plants

References

1. Emergency Ordinance 120/2022
2. Government Decision no. 1238/12.10.2022
3. Government Decision no. 1239/12.10.2022
4. Government Decision no. 1240/12.10.2022
5. <http://azm.gov.ro/>
6. Joint Order of the Ministry of Agriculture and Rural Development no. 97/2019 and the Ministry of Regional Development and Public Administration no. 1332/2019
7. Law no. 296 of 2018 regarding the approval of the Investment Program for the establishment of milk collection and/or processing centers in the mountain area
8. Law no. 332/2018 regarding the approval of the Investment Program for the establishment of mountain sheep yards
9. Law no. 333/2018 regarding the approval of the Investment Program for the establishment of centers for the collection and primary processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from wild and/or cultivated flora in the mountain area
10. Order of the Ministry of Agriculture and Rural Development no. 323 of October 20, 2022 regarding the approval of the Applicant's Guide for the Investment Program for the establishment of milk collection and/or processing centers in the mountain area
11. Order of the Ministry of Agriculture and Rural Development no. 324 of October 20, 2022 regarding the approval of the Applicant's Guide for the Investment Program for the establishment of centers for the collection or collection and processing of forest fruits, mushrooms and/or medicinal and aromatic plants from spontaneous and/or cultured flora in the mountain area;
12. Order of the Ministry of Agriculture and Rural Development no. 325 of October 20, 2022 regarding the approval of the Applicant's Guide for the Investment Program for the establishment of mountain herds.
13. The Mountain Law no. 197/2018

Валентина ПІДГІРНА

ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

Розглянуто сутність моделей публічного управління у сфері туризму. Проаналізовано основні законодавчі напрямки діяльності держави у туристичній сфері. З'ясовано важливість упровадження міжнародного досвіду щодо практики державної політики у сфері туризму. Визначено, що державна сфера туризму (в регіональному розрізі) розвивається не системно, реактивно використовуючи певні елементи та впроваджуючи дані локально. На основі досліджень з'ясовано, що механізм державного управління потребує удосконалення.

Ключові слова: *моделі публічного управління, туристична сфера, адаптація міжнародного досвіду, механізм державного управління.*

Аналіз наукових публікацій останніх років за цією тематикою засвідчує про відсутність ідеальної структури щодо ступеню впливу держави на розвиток туризму. Адже впровадження в Україні існуючих в світі моделей публічного управління супроводжується впливом таких факторів, як: соціально-економічний розвиток держави, політична ситуація, рівень освіти та освіченості населення, фінансовий добробут, транспортне сполучення та ставлення людей до сфери туристичної індустрії.

На основі досліджень, проведених науковцями, можна сказати, що традиційними у світі є три моделі публічного управління сферою туризму.

Перша цілком охоплює державне регулювання сферою туризму, друга передбачає здійснення цих функцій через регіональні центральні органи виконавчої влади, а діяльність третьої покликана делегувати такі повноваження центральним туристичним адміністраціям, що тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування. Однак останнім часом в більшості досліджень на міжнародному туристичному ринку

вирізняють чотири моделі, які кожна країна адаптує під свої суспільні вимоги, що проявляється через ступінь державного втручання у сферу туризму^{1,2}.

Розглянемо більш детально характеристику сучасних моделей публічного управління сферою туризму, беручи до уваги критерії політичного устрою, географічну складову, наявність структурних елементів та силу взаємозв'язку і впливу між ними. Так, перша – державна (кейнсіанська, або латиноамериканська); друга – приватно-партнерська (європейська, або змішана, або африкансько-європейська); третя – структурно-логічна; четверта – автономна (або модель ліберального ринку, або американська)³.

Перший тип моделі, державний («децентралізоване управління»), передбачає відсутність центральної державної туристичної адміністрації серед урядових органів виконавчої влади, а усі питання щодо розвитку туризму вирішують на місцях на засадах та принципах ринкової «самоорганізації». До країн, що використовують цей тип моделі, належать: Арабська Республіка Єгипет, Турецька Республіка, Китайська Народна Республіка, Французька Республіка, Туніська Республіка, Хорватія, Республіка Мальта, Республіка Куба, Королівство Марокко, Держава Ізраїль та інші⁴.

Другий тип, «модель пріоритетності туризму» або приватного партнерства, навпаки, передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, яке контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі у країні, де туризм є однією із важливих сфер економіки. Для нього характерно використання засад публічно-приватного партнерства у вирішенні питань розвитку туризму, наявність міністерства туризму з суміжними сферами (матеріальної

¹ Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіз. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.

² Крутій Г. Моделі публічного управління у сфері туризму: світовий досвід для України. Механізм державного регулювання. №1(82). 2021. С.118-121.

³ Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіз. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.

⁴ Крутій Г. Моделі публічного управління у сфері туризму: світовий досвід для України. Механізм державного регулювання. №1(82). 2021. С.118-121.

чи нематеріальної) та чіткий розподіл повноважень між центром і регіонами. Країни, що використовують цей тип моделі: Швейцарська конфедерація, Федеративна Республіка Німеччина, Словаччина, Королівство Іспанія, Республіка Австрія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Чеська Республіка, Португальська Республіка, Республіка Сербія, Республіка Північна Македонія, Республіка Словенія, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Республіка Польща та інші⁵.

Третій тип, «європейська модель управління», «модель міжгалузевого регулювання», де туризм – складова сфера національної економіки, переважає у розвинених європейських державах, у «надрах» певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. Для нього характерно те, що вплив держави послаблюється, а сферу регулює Національна туристична адміністрація в складі багатопрофільного міністерства або в складі державної структури, що не є центральним органом виконавчої влади у відповідній сфері. До країн, що використовують цей тип моделі, відносять: Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Королівство Бельгія, Фінляндська Республіка, Корейська Народнo-Демократична Республіка, Федеративна Республіка Сомалі, Держава Кувейт та інші⁶.

Четвертий тип моделі — це автономна, або модель ліберального ринку, де туризм – вторинна сфера економіки. Для неї характерно пасивна державна політика, де всі суб'єкти господарювання в туризмі самостійно вирішують питання на основі принципів ринкової економіки. У цій моделі активно впроваджується маркетингова туристична політика. Країни, що використовують цей тип моделі: Сполучені Штати Америки, Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Сомалі, Гвінея-Бісау та інші.⁷

⁵ Там само.

⁶ Карпенко А., Гурбик Ю. Сучасні моделі державного регулювання туризму. Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. 2020. Вип. 25. URL: <https://bit.ly/41EM4Qc>

⁷ Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіт. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.

Необхідно наголосити на тому, що не має чіткого єдиного підходу до визначення ключових ознак тієї чи іншої моделі. Науковці групують їх за власними переконаннями, враховуючи те, що найголовнішим є визначення міри впливу держави на туризм. Не має єдності і з приводу ідеального варіанту використання моделі. Так, досвід різних країн свідчить, що успіх розвитку туризму прямо залежить від того, як на державному рівні сприймається ця галузь, наскільки вона користується державною підтримкою. При цьому світова практика свідчить, що ідеальної формули, яка дала б можливість державі створити оптимальну структуру управління туристичною сферою, не існує.

Узагальнюючи представлені наукові погляди щодо моделей публічного управління сферою туризму, можна зазначити, що особливості моделювання в країнах відбуваються на основі визначення пріоритетності туризму для економіки країни із застосуванням жорсткого авторитарного управління всіма напрямками туристичної політики держави через відповідне міністерство туризму (перша модель); через взаємодію сфери туризму і діяльність міністерства туризму та суміжних сфер матеріального чи нематеріального виробництва (друга модель); із використанням ліберальних засобів регулювання та координації через діяльність національної туристичної адміністрації при багатогалузевому міністерстві або уряді країни (третьа модель); із невтручанням держави в розвиток туристичної сфери, окрім ринкового саморегулювання (четверта модель).

Кожна наступна модель демонструє зменшення впливу держави на туризм аж до повного нівелювання. Щодо впровадження запропонованих моделей в систему публічного управління сферою туризму в Україні варто зазначити, що як показує досвід, у різні періоди розвитку слід використовувати й відповідні моделі.

Дослідження, яке проводилось Українською Маркетинговою групою на основі даних 194 країн світу, що стосувалось використання найкращої моделі публічного управління, показало, що найбільш розповсюдженою є друга модель, яка передбачає створення комбінованого міністерства, яке поєднує туризм із суміжними галузями – 45% країн світу обирають саме її. Четверть держав (28%) дотримуються тре-

твої моделі, при якій центральним органом виконавчої влади у сфері туризму може бути або багатопрофільне міністерство, або державна структура (адміністрація, комітет, департамент тощо), що прямо підпорядкована уряду. Майже кожна п'ята (23%) країна світу має окреме міністерство туризму, тобто знаходиться на першій моделі, і лише 4% держав не займаються регулюванням туристичної галузі на рівні центральної державної влади.

Так, на самостійних етапах вітчизняного державотворення туризм не перебував у центрі уваги національного розвитку країни й не вимагає відповідної організаційної структури.

Для ефективного впровадження розглянутих моделей необхідно, щоб процес вироблення державної політики в туристичній сфері співпадав з певними векторами розвитку країни, відображав суспільні потреби й запити, був соціально орієнтованим та мав конкретні цілі. Важливим є також врахування пріоритетів у розвитку внутрішнього та зовнішнього туризму, залучення громадськості до проєктів просування території, надання податкових пільг та преференцій для представників туристичного бізнесу, активне публічно-приватне партнерство тощо.

Регулювання сфери туризму на макрорівні є процесом, необхідним для успішного розвитку туристичної діяльності в будь-якій країні світу. Якщо ж зупинитись детальніше на рівні нашої країни, то державну політику в туристичній сфері провадить Державне агентство розвитку туризму України, яке є центральним органом виконавчої влади⁸. Тобто йдеться про використання окремих елементів, характерних для другої моделі державного регулювання сфери туризму, де частина повноважень зазвичай передається на регіональний (мезоекономічний) рівень.

У цьому контексті функції центрального органу виконавчої влади у сфері туризму зазвичай спрямовані на збільшення обсягів туристичного руху; рекламу національного туристичного продукту на зовнішніх ринках; підвищення конкурентоспроможності вітчизняної індустрії туризму шляхом ініціювання запровадження сприятливої для туризму податкової політики, політики у сфері зайнятості населення, політики

⁸ Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

розвитку малого та середнього туристичного бізнесу з одночасною інтеграцією функцій органів регіонального впливу.

У свою чергу регіональний аналіз міста Чернівці та Чернівецької області показує, що регіон є мультикультурним, має значну кількість об'єктів історико-архітектурної спадщини та релігійного туризму. Розвинута мережа заповідників, національних парків, велика кількість пам'яток природи, пам'яток садово-паркового мистецтва та інших об'єктів ПЗФ (природно-заповідний фонд області включає 331 об'єкт площею 101,231 тис. га, та становить 12,8% території області, що удвічі більше, ніж у середньому по Україні) вабить потенційного туриста. Окрім того, цей мальовничий куточок України на час воєнного стану став прихистком для багатьох людей, що змушені втікати з окупованих територій.

Регіон здатний запропонувати туристам відпочинок на будь-який смак та бюджет – від пізнавального до активного, від комфортного до екстремального туризму.

У 2020 році, попри ситуацію з захворюваністю на COVID-19, кількість туристів, які відвідали Чернівецьку область, склала 265,7 тис. осіб, у тому числі внутрішніх – 224,7 тис. та іноземних понад 41 тис., що значно менше, ніж у 2019 році, проте проблемним залишається питання обліку туристів, адже методологія збору статистичних даних є застарілою.

Пріоритетним напрямом екологічно збалансованого туризму на Буковині є розвиток сільського зеленого туризму. Свої послуги туристам пропонують більш як 90 приватних садиб сільського, екологічного (зеленого) туризму.

Варто зазначити про вплив на туризм фото локацій, які стають потужним туристичним двигуном, котрий спонукає до подорожей. Зростає кількість тюльпанових полів, в цьому році було висаджено лавандове поле, фото з яких надзвичайно популярні в соціальних мережах. Також варто згадати про гастрономічний потенціал нашої області, адже буковинська кухня увібрала в себе найкраще з кухонь різних регіонів. Цей напрямок зараз популярний в усьому світі.

З метою розвитку та промоції найбільш привабливих туристичних локацій в Чернівецькій області було визначено 6 туристичних магнітів.

Це дасть можливість зосередити організаційні та фінансові можливості для популяризації зазначених туристичних об'єктів шляхом проведення системної інформаційної та маркетингової роботи:

1. Історичне середмістя Чернівців.
2. Державний історико-архітектурний заповідник «Хотинська фортеця».
3. Великий Гук та буковинські водоспади.
4. Гірськолижний комплекс «Мигово» на Буковині.
5. Урочище Лужки з унікальним мінеральним джерелом (79 км від Чернівців).
6. Центр світового старообрядництва в Білій Криниці.

Для подальшого підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі регіону та досягнення оперативної цілі 1.3 Розвиток туризму та рекреації, визначеній Стратегією розвитку Чернівецької області на період до 2027, розроблено комплексну Програму розвитку туризму в Чернівецькій області на 2021-2023 роки (далі – Програма)⁹.

Проте існує ряд перешкод для освоєння потенціалу регіону. Так, матеріально-технічна база туристично-рекреаційних об'єктів, зокрема туристичних магнітів, не відповідає сучасним вимогам і потребує значних капіталовкладень для модернізації та переоснащення. Наразі питання збільшення туристичних потоків в область прямо пов'язане з проблемою організації розміщення туристів і будівництвом сучасних закладів сервісного обслуговування.

Недостатнім є рівень забезпеченості автомобільних доріг туристичною, сервісною та інформаційною структурою (відсутність рекламних щитів та єдиної системи вказівників на автошляхах до об'єктів туризму).

Також недостатня кількість облаштованих місць короткочасного відпочинку туристів, незадовільний стан доріг, відсутність під'їздів до багатьох популярних туристичних об'єктів, незадовільний стан більшості пам'яток культурної спадщини, недостатня забезпеченість туристичної галузі висококваліфікованими спеціалістами, відсутність

⁹ Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. №168-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>

системного рекламного та інформаційного забезпечення, руйнація об'єктів історико-культурної спадщини гальмують розвиток туризму в області. Програма покликана стати концептуальною базою розвитку туризму в області як високорентабельної галузі економіки, покращити рівень туристичної інфраструктури області та привабливості серед гостей краю і забезпечити становлення Чернівецької області як регіону із сучасною індустрією гостинності.

Таким чином, як свідчить регіональний розріз упродовж останніх років, практично у всіх галузях діяльності в Україні характерними були кризові явища, які стримували орієнтири розвитку бізнесу та піддавали його інерційній залежності від зовнішніх чинників, виходячи з цього, доцільно запропонувати проєкт моделі централізованого регулювання туризму на чолі з Міністерством.

Організаційна структура проєкту Міністерства туризму України має складатися з Генерального секретаріату, департаментів та незалежної служби. Міністри туризму мають бути доручені управлінські, й адміністративні функції в рамках міністерства. Департамент туристичного ринку та міжнародного співробітництва має здійснювати: регулювання туристичного ринку країни на основі реалізації заходів державної туристичної політики; відстеження й аналіз політики в галузі туризму на регіональному та місцевому рівнях¹⁰.

Департамент розвитку та конкурентоспроможності туризму має забезпечувати: координацію діяльності, пов'язану з прийняттям і здійсненням стратегії розвитку українського туризму, та розроблення генерального плану розвитку туризму; проведення досліджень і формування планів окремих сегментів туризму та контроль за їх виконанням. Департамент зв'язків із громадськістю має виконувати завдання, пов'язані з плануванням, керуванням і контролем інформації та зв'язків із громадськістю в Міністерстві, а також редагуванням веб-сторінок міністерства, публікацією інформації про діяльність Міністерства тощо.

¹⁰ Карпенко А., Гурбик Ю. Сучасні моделі державного регулювання туризму. Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. 2020. Вип. 25. URL: <https://bit.ly/3IL6LRN>

Незалежний департамент внутрішнього аудиту має проводити внутрішні аудиторські перевірки в Міністерстві й забезпечувати експертизу його фінансової діяльності тощо.

При впровадженні централізованої моделі державного регулювання туризму необхідно враховувати, на наш погляд, стратегію регіонального розвитку регіонів та стратегію розвитку соціальної відповідальності. Саме створення умов для об'єднання зусиль на рівні бізнесу, держави та суспільства визначатиме передумови для формування колективної довіри та створення інновацій у галузі туризму.

Стратегія розвитку соціальної відповідальності у сфері туризму має охоплювати: напрями з консолідації інтересів та поліпшення рівня співпраці підприємств у регіональному контексті; конкретних механізмів матеріального стимулювання бізнесу щодо підвищення екологічної відповідальності; зменшення адміністративного тиску органів влади; поширення позитивного досвіду впровадження програм із соціальної відповідальності; подальшого наукового опрацювання проблеми утвердження системної соціальної відповідальності; конкретизації заходів щодо соціальної відповідальності держави¹¹. З урахуванням зазначеного й запровадженням централізованої моделі державного регулювання зрушення в туризмі будуть суттєвими і сприятимуть поліпшенню економічної ситуації в країні.

Висновки

Отже, вибір моделі публічного управління туристичною сферою та ефективність її впровадження в Україні залежить від значення туризму для економіки країни, історичного та регіонального контенту. Таким чином, аналіз світових моделей державного регулювання туризму дав змогу обґрунтувати доцільність використання в Україні моделі централізованого державного регулювання туризму, яка, на наш погляд, у сучасних реаліях розвитку української держави забезпечить (використовуючи зарубіжний досвід) розв'язання проблем розвитку вітчизняного туризму, що залежить від механізму функціонування

¹¹ Крутій Г. Моделі публічного управління у сфері туризму: світовий досвід для України. Механізм державного регулювання. №1(82). 2021. С.118-121.

його управлінської системи, рівня системи матеріально-технічного забезпечення, ролі державних та громадських інституцій, ефективності економіко-правового регулювання. Саме така модель притаманна країнам під час кризового стану галузі туризму чи перехідного періоду в економіці, коли ситуація потребує застосування певних адміністративних механізмів регулювання. Надалі, за умов покращення ситуації у вітчизняній економіці, вона має бути замінена на модель, яка передбачає та містить неоліберальні підходи (децентралізована, змішана моделі тощо).

Valentyna PIDGIRNA

CHARACTERISTICS OF PUBLIC ADMINISTRATION MODELS IN THE SPHERE OF TOURISM: GLOBAL EXPERIENCE AND UKRAINE

The essence of public management models in the field of tourism is considered. The main legislative directions of the state's activity in the tourism sphere have been analyzed. The importance of the implementation of international experience in the practice of state policy in the field of tourism has been clarified. It was determined that the state sphere of tourism (in the regional section) is not developing systematically, reactively using certain elements and implementing data locally. On the basis of research, it was found that the mechanism of public administration needs improvement.

Keywords: *models of public administration, tourism sphere, adaptation of international experience, mechanism of state administration.*

Список джерел

1. Балабанов Г. В., Сайчук В. С. Динаміка і структура наукового пошуку в галузі туризму і рекреації в Україні: аналіт. доп. Київ: НАУ, 2017. 100 с.
2. Крутій Г. Моделі публічного управління у сфері туризму: світовий досвід для України. Механізм державного регулювання. №1(82). 2021. С.118-121.
3. Карпенко А., Гурбик Ю. Сучасні моделі державного регулювання туризму. Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. 2020.

Вип. 25. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41805/1/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>

4. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. №168-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>

References

1. Balabanov Gh. V., Sajchuk V. S. Dynamika i struktura naukovogo poshuku v ghaluzi turyzmu i rekreaciji v Ukrajinі: analit. dop. Kyjiv: NAU, 2017. 100 s.

2. Krutij Gh. Modeli publichnogho upravlinnja u sferi turyzmu: svitovyj dosvid dlja Ukrajinu. Mekhanizm derzhavnogho reghuljuvannja. #1(82). 2021. S.118-121.

3. Karpenko A., Ghurbyk Ju. Suchasni modeli derzhavnogho reghuljuvannja turyzmu. Reghionaljni aspekty rozvytku produktyvnykh syl Ukrajinu. 2020. Vyp. 25. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41805/1/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>

4. Pro turyzm: Zakon Ukrajinu vid 15.09.1995 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Pro skhvalennja Strateghiji rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku: Rozporjadzh. Kabinetu Ministriv Ukrajinu vid 16.03.2017 r. #168-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text>

РЕЦЕНЗІЯ

Сільвія БОКАНЧЯ

ВІЙНА В УКРАЇНІ. РОЗУМІННЯ ПОТОЧНОГО ЯВИЩА

Подією 2022 року стала війна в Україні, і, на жаль, здається, що ця подія залишиться найважливішою і в 2023 році. Про цю війну вже з квітня 2022 року почали з'являтися дослідження в країнах Заходу; у Румунії такі праці з'явилися, починаючи з листопада 2022 року. Однією із них є науковий збірник, упорядником якого (координатором) є Сорін Боканчя, «Війна в Україні. Регіональний конфлікт із глобальними наслідками», опублікований видавництвом Яеського Європейського інституту у грудні 2022 року¹. Праця на 736 сторінок містить 40 дописів спеціалістів у галузі історії, політології, військових досліджень, міжнародних відносин, права, економіки, журналістики та комунікації як з Румунії, так і з України, Італії, Німеччини, Франції та Республіки Молдова.

Чому саме така назва? Як пояснює нам координатор ще у вступі, «очевидно, що зараз війна в Україні набула світового характеру, навіть якщо на початку вона була регіональною. Як обережність, так і боязнь вимовити словосполучення «світова війна» не можуть приховати цю реальність. Мова йде вже не про протиріччя двох колись «братніх» країн і порушення Росією договору та інших міжнародних норм, а про «велике перебалансування», світову продовольчу кризу, перерозподіл сфер впливу тощо»².

Збірник наукових праць створювався не за визначеним заздалегідь планом, а, як розповідає упорядник, кожен з авторів мав «можливість писати про війну так, як хотів, без будь-яких обмежень. За тематикою ці дописи склали вісім частин збірника». Не будемо викладати коротке резюме масивного видавничого продукту, адже для цього потрібно було б значно більше сторінок, ніж зарезервовано для рецензуван-

¹ Sorin Bocancea *Războiul din Ucraina. Un conflict regional cu efecte globale*. Editura Institutul European. Iași, 2022. 736 p. S. 11

² Ibidem, p. 11

ня, але покажемо його структуру з назвами досліджень і есе, які він містить. Це дозволить читачеві сформувати перше уявлення про зміст.

Перша частина під назвою *Росія та Україна: спільна історія, різні народи, різні проєкти* об'єднує 5 дописів, які стосуються спільної історії двох країн. Ось наукові праці, які можна прочитати в цій частині: *Драма національної революції в Україні та передумови більшовицької політики «викорінення» (1917-1921)* історика Косміна Попи; *Ідентично-історичні аспекти, релевантні російсько-українському конфлікту. Від Київської Русі до збройної агресії 2022 року*, дослідження політолога Шербана Ф. Чьокулеску; *Історичні передумови «спеціальної операції»*, есе історика Георгє Онішору; *Україна – кладовище російських імперських амбіцій*, есе політолога Роберта Адама, дослідження *«Мінські домовленості та провал миру на Донбасі»* журналіста з питань зовнішньої політики Себастьяна Русу.

Друга частина має назву *Портрет агресора. Історичні, культурні та ідеологічні координати* й об'єднує 6 наукових дописів, спрямованих на створення портрета Росії на основі історичних, культурних, антропологічних та ідеологічних координат, які формували росіян протягом тривалого часу. Ось наукові статті, які формують цей портрет: *Путінська дистопія*, есе, написане істориком з ідей Соріном Антохі; *«Мідний вершник» з трьома примарами блукають Європою. Роздуми та спогади на тлі російсько-української війни*, есе політолога Антона Карпінського; *Мідний вершник. Ідентичність та імперіалізм у Росії, від Романових до Путіна* історика Йоана Станоміра; *Київська стіна. Повернення до двох Європ*, дослідження, запропоноване координатором збірника Соріном Боканчя; *Розум як повстання свободи*, есе історика Флоріна Мюллера, та *Як Росія повернулася до варварства, злочину та ганьби. Погляд на загарбницьку та окупаційну війну Російської Федерації в Україні* політолога Александра Мурару.

Третя частина під назвою *Воєнні засоби сторін, що воюють: військові, організаційні та пропагандистські* містить статті, які аналізують «спроможності двох сторін у конфлікті на кількох рівнях»³:

³ Ibidem, p.16.

військовому, організаційному, ідеологічному та пропагандистському. Ось 8 дописів: *Київський шлях до перемоги*, дослідження генерала у запасі Александра Грумаза; *СНД, ШОС та БРІКС: «тимчасові товариши» Росії на шляху до нового світового порядку*, допис політолога Крістіана Боканчя; *Українська війна між порушеннями міжнародного права та небезпекю повернення до політики сфер впливу*, дослідження політолога Сабіна Драгуліна; *Путінська Росія та ідеологічна війна проти світу. Наслідки для міжнародної безпеки*, дослідження політолога Юліана Кіфу; *Лейтмотиви воєнної пропаганди, використаної Росією у збройному конфлікті з Україною*, аналіз фахівця з комунікацій Георге-Іліє Фирте; *Еволюція політичних наративів в Україні та Росії під час війни*, есе чернівецького журналіста Маріна Германа; *Чому путінська Росія фашистська і чому Україна бореться за вільний світ і має перемогти*, есе журналіста Маріана Войку; *Хор і мегафон. Види комунікації на війні в Україні*, матеріал фахівця з комунікації Бріндуші Арманка.

Четверта частина, що має назву *Міжнародно-правова основа ведення війни*, об'єднує дві праці: *Від миру до війни: міжнародні правила та інституції*, дослідження судді Крісті Данильця, і *Російсько-українська війна. Аспекти міжнародного права в умовах гібридної війни*, дослідження чернівецького політолога Сергія Гакмана.

Частина п'ята під назвою *Психологічні наслідки війни* – це «одноелементна множина, оскільки вона містить окремий внесок, який неможливо було включити в одну з інших частин тому. Йдеться про соціологічне дослідження, проведене політологом Русланою Гросу, темою якого є *Психологічний вимір російсько-української війни. Справа біженців з України в Республіці Молдова*⁴.

Шоста частина під назвою *Наслідки війни у Румунії та у Республіці Молдова* містить статті, які аналізують наслідки війни в двох країнах. Чотири наукові праці: *Вплив другої російської агресії проти України на румунську політичну сцену*, есе політолога Крістіана Преда; *Гібридна війна за колонізацію розуму. Проросійська пропа-*

⁴ Ibidem, p. 20.

ганда в Румунії, написана політологом Константином Ілашом; *Румунія та Республіка Молдова на фронті проросійської пропаганди в контексті війни в Україні*, дослідження експерта з пострадянського простору Іяни Ракеру, а також *Війна в Україні та геополітичні зміни, які впливають на Республіку Молдова*, есе дослідника Георге Даміана Мокану.

Сьома частина збірника під назвою *Демократичний світ. Реакція, провина та вразливість* об'єднує вісім матеріалів, присвячених реакції демократичного світу на війну в Україні: *Польща 1939 – Україна 2022. Уроки початку Другої світової війни*, есе політолога Раду Карпа; *Війна Путіна – кінець останньої імперської дистопії в Європі?*, есе спеціаліста з міжнародних відносин Валентина Наумеску; *Санкції і війна в Україні. Вивчення теорії змін*, дослідження політологів Женевського університету Реджі Крамера та Людмили Ступару; *Путін і революційний месіанізм як автоімунний вірус. Війна світових помилок*, есе Петре М. Янку, румунського журналіста з Німеччини; *Лицемірство як ідеологія чистої раціональності. Прогресизм і війна*, есе Тудора Пітулака, румунського соціолога з Ірландії; *«Цей світ дозволив злу рости»*. *Кілька думок про хроніку оголошеної війни*, есе Юлії Бадя-Гуеріте, румунської журналістки з Франції; *Переказ Казки «Попелюшка», або як Україна стала опівночі чемпіоном демократії у Східній Європі*, есе політолога Драгоша Драгомана, а також *Росія і Європа: питання найближчого майбутнього*, есе італійського політолога Анджело Кіеллі.

Остання, восьма частина під назвою *Геостратегічні наслідки війни в Україні*, об'єднує 6 статей, «які розглядають конфлікт в Україні у глобальному русі зміни гегемонів»⁵. Праці, які можна прочитати в ній, це: *Україна 2022. Перша світова війна ери Інтернету?*, дослідження політолога Маріуса Векерелу; *RIP – Ліберальний міжнародний порядок*, нарис журналіста з зовнішньої політики Александрю Лезеску; *Незавершена війна» Росії зі світом*, дослідження політолога Дана Павела; *Війна в Україні, кінець посткомунізму та постпандемічний світ*, есе

⁵ Ibidem, p. 26.

політолога Емануеля Копілаша; *Війна в Україні, тест для майбутнього Європи*, коротке есе журналістки Міруни Мунтяну; *Війна і мир. Економічний розгляд*, есе економіста Габрієля Мурси.

Координатор говорить про мету та можливості цього збірника: «Розмах конфлікту, перемінна багатоманітність і непередбачуваність агресора ускладнюють формулювання прогнозу. Нам залишається лише звернути увагу на те, що відбувається, щоб хоча б зрозуміти, що і чому з нами сталося. Дослідження, подібні до тих, що вміщені у цьому збірнику, можуть бути корисними путівниками та інструментами в цьому безкінечному процесі розуміння»⁶. Виходячи з цих тверджень, ми можемо сказати, що праці, зібрані у цьому великому виданні, справді дають читачеві необхідні орієнтири для розуміння явища, яке все ще триває. Але як історик мушу зауважити, що цей збірник буде важливий для тих, хто через кілька років досліджуватиме явище, яке сьогодні відбувається на наших очах. Отже, перед нами важлива робота як для сьогоденного, так і для завтрашнього розуміння війни в Україні. Я думаю, що цього достатньо, аби прочитати це видання.

⁶ Ibidem, p. 29.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

1. **Бабин Олександр Анатолійович** – магістрант кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політичні процеси в Україні, вибори, гендер. E-mail: babyn.oleksandr@chnu.edu.ua

2. **Балук Валентин** – доктор політичних наук, професор, заступник директора Інституту політичних наук та адміністрування Університету Марії Кюрі Склодовської у Любліні, директор Центру Східної Європи УМКС. Сфера наукових інтересів: демократичний транзит в країнах Східної Європи, конфлікти, міжнародні політичні відносини та безпека в Центрально-Східній Європі. E-mail: w.baluk@poczta.umcs.lublin.pl

3. **Бройде Зіновій Самуїлович** – кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, член-кореспондент УЕАН, директор Державного НТЦ «Екоресурс», радник голови Чернівецької обласної державної адміністрації. Сфера наукових інтересів: проблеми сталого соціально-економічного та просторового регіонального розвитку, міжтериторіальних і транскордонних відносин. E-mail: zinoviy.broyde@gmail.com

4. **Бурдяк Віра Іванівна** – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політичні інститути та процеси в нових демократичних державах; сучасні міжнародні відносини; трансформаційні та євроінтеграційні зміни в країнах ЦСЄ; транскордонне співробітництво; етнополітика та міжетнічні відносини. E-mail: vira.burdjak@gmail.com

5. **Гакман Сергій Михайлович** – кандидат історичних наук, доцент, заступник директора Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації. Сфера наукових інтересів: українсько-румунсько-молдовські відносини, історія міжнародних відносин, транскордонне співробітництво, етнополітика та міжетнічні відносини, проблеми міграції та біженців, гібридні війни. E-mail: hakman.serhii@gmail.com

6. **Гонюкова Лілія Василівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічної політики Навчально наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного

університету імені Тараса Шевченка. Сфера наукових інтересів: публічне правління, публічна політика, громадські об'єднання, політичні партії, політичні технології, гендерна політика. E-mail: gonyukova@ukr.net

7. **Гринько В'ячеслав Юрійович** – магістрант кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: публічне управління та адміністрування, проблематизація в публічному управлінні. E-mail: hryenko.viacheslav@chnu.edu.ua

8. **Денуц Унгуряну** – доктор, старший науковий співробітник Національного інституту економічних досліджень «Костін К. Кіріцеску» Румунської академії, радник Центру гірської економіки SEMONT (Ватра Дорней, Румунія). Директор Департаменту Навчально-інноваційного центру розвитку в Карпатах Агентства гірського регіону Румунії. Сфера наукових інтересів: проблеми економічного розвитку гірської місцевості, розвиток гірського і сільського туризму. E-mail: danut_u@yahoo.com

9. **Діана Габрієла Рейяну** – доктор, доцент факультету європейських студій Клузького університету «Бабеш-Больяї» (Клуж–Напока, Румунія). Сфера наукових інтересів: публічні політики, публічний менеджмент, політики ЄС. E-mail: diana.reianu@ubbcluj.ro

10. **Дорін-Мірча Добра** – доктор, доцент факультету європейських студій Клузького університету «Бабеш-Больяї» (Клуж–Напока, Румунія). Сфера наукових інтересів: європейські студії, європейська інтеграція, європейська політика сусідства, історія міжнародних відносин. E-mail: dorin_dobra@yahoo.com

11. **Клим Руслана Дмитрівна** – аспірантка кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: трансформація політико-управлінських інститутів Республіки Болгарія в процесі європейської інтеграції; вплив політичної участі на діяльність органів державного управління; взаємодія органів влади та інститутів громадянського суспільства. E-mail: ruslana_klym@ukr.net

12. **Крайній Павло Іванович** – асистент кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, заступник декана факультету з наукової роботи та між-

народних зв'язків. Сфера наукових інтересів: адміністративне право, муніципальне право, органи місцевого самоврядування. E-mail: p.krayniy@chnu.edu.ua

13. **Круглашов Анатолій Миколайович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, директор НДІ європейської інтеграції та регіональних досліджень. Сфера наукових інтересів: теорія та історія політичної науки, європейська інтеграція, політична регіоналістика та етнополітика, публічне управління та адміністрування. E-mail: akruglas@gmail.com

14. **Малиновський Валентин Ярославович** – доктор політичних наук, професор кафедри соціогуманітарних технологій Луцького національного технічного університету. Сфера наукових інтересів: державне управління, місцеве самоврядування, публічна служба, соціальна політика, територіальна організація влади, децентралізація публічної влади, адміністративно-територіальна реформа. E-mail: valenty.n.volyn@gmail.com

15. **Недокус Ігор Степанович** – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління, заступник декана факультету історії, політології та міжнародних відносин з навчально-виховної роботи Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: розвиток політичних інститутів Республіки Білорусь, політичні трансформаційні процеси та проблеми реформування органів державної влади пострадянських країн. E-mail: i.nedokus@chnu.edu.ua

16. **Нечасва-Юрійчук Наталія Вікторівна** – кандидат історичних наук, доцент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, докторант. Сфера наукових інтересів: політична історія країн Європи, політична регіоналістика та етнополітики, проблеми розвитку громадянського суспільства, питання міжнародних відносин та безпеки. E-mail: n.nechayeva-yuriychuk@chnu.edu.ua

17. **Підгірна Валентина Никифорівна** – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної географії та екологічного менеджменту Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Сфера наукових інтересів: міжнародні економічні відносини, транскордонне співробітництво, туристичні послуги, туристичний бізнес, туристична логістика, транскордонне туристичне співробітництво, туризм, інтеграція, глобалізація. E-mail: v.n.pidgirna@chnu.edu.ua.

18. **Роман Тетяна Геннадіївна** – магістрантка спеціальності «Публічне управління та адміністрування» кафедри політології та державного управління факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: нормативно-правові та організаційні аспекти розвитку територіальних громад Чернівецької області, волонтерський рух на Буковині. E-mail: roman.tetiana@chnu.edu.ua

19. **Ротар Наталія Юріївна** – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, заступник директора з наукової роботи НДІ Європейської інтеграції та регіональних досліджень. Сфера наукових інтересів: теорія політичної науки, еволюція методології дослідження політичної участі, політичної культури, політичної ідентичності; європейська інтеграція; ціннісного виміру етнополітичних процесів в умовах глобалізації; політична регіоналістика. E-mail: n.rotar@chnu.edu.ua

20. **Рошка Людмила Ануурівна** – доктор філософських наук, доцент Академії публічного управління. Сфера наукових інтересів: теорія та методологія політичної науки, онтологія, методологія наукового дослідження. E-mail: ludmilarosca.com@gmail.com

21. **Сабадаш Наталія Володимирівна** – начальник управління у справах сім'ї та молоді департаменту соціальної політики Чернівецької міської ради; аспірантка кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: публічне управління; гуманітарна політика; місце самоврядування; децентралізація влади. E-mail: nataliia.sabadash@gmail.com

22. **Сільвія Боканчя** – доктор, лектор факультету політичних та адміністративних наук Яського Університету «Петре Андрей». Сфера

наукових інтересів: політична історія, націоналізми та меншини. E-mail: silviabocancea@yahoo.com

23. **Цікул Ірина Василівна** – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: проблеми гендерної рівності у сфері політичних відносин, визначення перспектив формування та дослідження паритетної демократії в Україні. E-mail: i.cikul@chnu.edu.ua

24. **Юрійчук Євгенія Петрівна** – доктор політичних наук, доцент, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: міжнародні відносини, виборчі системи України та держав світу, легітимність та легітимація політичної влади на пострадянському просторі, міжнародно-правові засади європейської інтеграції, політична історія України ХХ століття. E-mail: y.yurichuk@chnu.edu.ua

Наукове видання

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 9

Наукові редактори *Микола Ярмистий, Анатолій Круглашов*

Заступник наукових редакторів *Сергій Гакман*

Технічний редактор *Яна Мельничук*

Коректор *Інна Криворук*

Верстка *Віталія Моцкіна*

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 14,88. Зам. №1699.



Видавець і виготовлювач

В И Д А В Н И Ч И Й Д І М
p u b l i s h i n g h o u s e

Свідоцтво про внесення
до Державного реєстру суб'єкта
видавничої справи ЧЦ №1від10.07.2000р.

телефон
[0372] 552 943

адреса
58000, м. Чернівці,
вул. Радищева, 10

е-mail
info@bukrek.net

web-сайт
www.bukrek.net