

## ДОБРОЧЕСНІСТЬ В СИСТЕМІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: КОМУНІКАЦІЙНИЙ ТА УПРАВЛІНСЬКИЙ ЕЛЕМЕНТИ

Шимченко Л. А.,  
Березанська І. М.

*Предметом дослідження є забезпечення доброчесності в системі функціонування об'єднаних територіальних громад.*

*Метою статті є дослідження міри дотримання доброчесності в системі управлінського та комунікативного функціонування ОТГ в умовах військового часу.*

*Методи дослідження.* Задля вирішення поставлених завдань дослідження використано методи аналізу, синтезу, узагальнення, що дало можливість забезпечити концептуальну єдність дослідження.

*Результати роботи.* В статті розглянуто спроможність органів місцевого самоврядування дотримуватися в своїй роботі принципів доброчесності у всіх її проявах, як на управлінському, так і на комунікативному рівнях, враховуючи особливості військового часу. Доброчесність в діяльності ОТГ намагалися розглядати в контексті уникнення подвійних стандартів, протистояння корупції, максимального сприяння людям в отриманні послуг, випрацювання механізму стійкості в подоланні кризових явищ, забезпечення людиноцентричного способу комунікації та максимальної інформаційної відкритості про управлінську діяльність та фінансові витрати.

*Висновки.* Доброчесність як базовий принцип функціонування ОТГ в умовах війни спрацьовує досить позитивно в системі регулювання численних криз, пов'язаних з міграційними та евакуаційними процесами, по відношенню до внутрішньо переміщених осіб та ін. Багато проблем з дотриманням принципів доброчесності в сфері формування «відкритих громад», що пов'язано з добропорядною взаємодією з донорами та гуманітарними місіями; уваги потребує і дотримання норм добропорядності у системі використання фінансових ресурсів.

Норми доброчесності закладені в основі нової моделі врядування, тому керівництву ОТГ в умовах військового часу варто застосовувати рекомендації «нового врядування», що включає: передбачуване і спільне врядування для вирішення надскладних ситуацій; застосування механізмів прозорого та відповідального ставлення до виконання стратегічного планування відновлення та розвитку в повоєнний час; забезпечення участі активних громадян до перерозподілу державних ресурсів на місцевому рівні; застосування «нових способів мислення в контексті формування політики, що включають орієнтацію на гнучкість, а не на стабільність, на мережі, а не на ієрархії, на партнерство, а не на клієнтські послуги у відносинах між громадянами та державою» [1].

*Ключові слова:* доброчесність, добропорядність, ОТГ, управління, комунікація, електронний документообіг, інформаційне забезпечення, цифрові технології, загрози, виклики, соціальна та політична безпека.

## BENEVOLENCE IN THE FUNCTIONING SYSTEM OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES: COMMUNICATION AND MANAGEMENT ELEMENTS

Shimchenko Ljudmila,  
Berezanska Iryna

*The subject of the study is ensuring integrity in the system of functioning of united territorial communities.*

*The purpose of the article is to study the degree of compliance with integrity in the system of administrative and communicative functioning of the OTG in wartime conditions.*

**Research methods.** In order to solve the research tasks, methods of analysis, synthesis, and generalization were used, which made it possible to ensure the conceptual unity of the research.

**Work results.** The article examines the ability of local self-government bodies to adhere to the principles of integrity in their work in all its manifestations, both at the managerial and communicative levels, taking into account the peculiarities of wartime. They tried to consider integrity in the activities of the OTG in the context of avoiding double standards, resisting corruption, maximally assisting people in receiving services, developing a mechanism of stability in overcoming crisis phenomena, ensuring a people-centered way of communication and maximum informational openness about management activities and financial expenses.

**Conclusions.** Virtue as a basic principle of the operation of the OTG in war conditions works quite positively in the system of regulating numerous crises related to migration and evacuation processes, in relation to internally displaced persons, etc. There are many problems with compliance with the principles of integrity in the field of "open communities" formation, which is connected with honest interaction with donors and humanitarian missions; compliance with norms of decency in the system of using financial resources also requires attention. Norms of integrity are the basis of the new model of governance, therefore the leadership of the OTG in wartime conditions should apply the recommendations of the "new governance", which includes: predictable and joint governance to solve extremely difficult situations; application of the mechanisms of a transparent and responsible attitude to the implementation of strategic planning for reconstruction and development in the post-war period; ensuring the participation of active citizens in the redistribution of state resources at the local level; application of "new ways of thinking in the context of policy formation, which include an orientation towards flexibility rather than stability, towards networks rather than hierarchies, towards partnerships rather than client services in relations between citizens and the state" [1].

**Key words:** integrity, decency, OTG, management, communication, electronic document flow, information support, digital technologies, threats, challenges, social and political security.

**Постановка проблеми.** В умовах військового часу об'єднані територіальні громади, з їх достатнім рівнем економічної та управлінської автономії, мають широкі можливості у вирішенні багатьох соціально-економічних проблем. Оскільки цих проблем велика кількість (виживання в умовах військових дій, підтримання функціонування економічних процесів, забезпечення робочими місцями населення, включно з внутрішньо переміщеним, відбудова/відновлення/ремонт/перебудова інфраструктури та житлового фонду...) і за всіма ними стоїть людина, то на найвищий рівень принципів функціонування всіх державних установ, і особливо ОТГ, піднімається вимога доброчесності.

Демократичний світ, реформуючи публічне управління, проводить це у формі децентралізації, що на меті має оптимізацію адміністративно-територіального устрою, швидкого і на користь людини вирішення будь-яких проблем. Закладені в процес вирішення людських проблем принципи доброчесності, повинні сприяти продовженню реформування України, навіть в умовах війни, а також забезпечити реалізацію прав, свобод і інтересів всіх членів суспільства, надання їм послуг своєчасно та в повному обсязі. Держава для народу, людиноцентризм у вирішенні державними органами влади всіх рівнів будь-якої проблеми – це потреба, яка ще не стала пріоритетом в громадах, навіть в умовах війни. Тому проблема доброчесності в децентралізаційних процесах залишається актуальною і необхідною для дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі пошуку найбільш ефективної моделі взаємовідносин державних органів влади та місцевого самоврядування в напрямку максимального забезпечення прав і свобод людини увагу приділяли вітчизняні науковці, зокрема Г. Атаманчук, В. Вакуленко, О. Ігнатенко, А. Коваленко, О. Новикова, Л. Кравчук, В. Куйбіда, А. Мельник, Р. Ларіна, В. Луговий, І. Надольний, Н. Книжник, І. Калачова, О. Смолянський, В. Пілющенко, І. Шкрабак та інші. Питанням доброчесності як складової діяльності управлінців увагу приділили Т. Василевська, С. Жуков, М. Савчин, І. Хомишин та ін. Проблема функціонування ОТГ за принципом доброчесності розглянута недостатньо, тому й є підставою для нашого дослідження.

**Метою написання статті** є дослідження міри дотримання доброчесності в системі управлінського та комунікативного функціонування ОТГ в умовах військового часу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття доброчесності в останній час набуло нового звучання: з ним, як особливим критерієм, стали пов'язувати роботу державних службовців; майбутній розвиток українського суспільства асоціюють лише з дотриманням принципів чесності, порядності та розсудливості. Для кожного, хто проходить всі тяготи повномасштабного вторгнення росії в Україну, доброчесність стала символом людяності, добра, чесності та моральності.

Сучасний словник з етики Тофтула М. Г. трактує поняття «добро» як «абсолютну вселюдську цінність, причетність до якої наповнює життя людини сенсом; найвище благо, ціль цілей, головна мета людського життя». Поняття «чеснота» автором трактується як «позитивна моральна якість, зумовлена свідомістю

і волею людини, яка є узагальненою стійкою характеристикою людини, її способу життя, вчинків; якість, що характеризує готовність і здатність особистості свідомо і неухильно орієнтуватись у своїй діяльності та поведінці на принципи добра і справедливості. Наявність в особистості чеснот свідчить не лише про її соціальну сутність (вона діє згідно із загальноприйнятими нормами), а й про те, що вона є суверенною одиницею буття, оскільки має свободу волі, можливість власного вибору, самостійного рішення і дії. Чеснота є однією із двох форм об'єктивної моралі поряд із її принципами, нормами, приписами» [3].

Виходячи з таких тлумачень та погоджуючись з ними, вбачаємо правильність дій держави в даний час не просто акцентувати увагу на добродетельності як дороговказі, а поетапно формувати культуру добродетельності в громадах, в державних установах. В певній мірі формуванню культури добродетельності відводиться роль фактору запобігання корупції. Система роботи органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства повинна сприяти руху країни до добродетельності, безпеки та добробуту.

З добродетельністю в громадах пов'язують: уникнення подвійних стандартів; протистояння корупції; інформаційна відкритість про діяльність та фінансові витрати; максимальне сприяння людям в отриманні послуг. Варто наголосити на такому елементі добродетельності громад як добродетельна поведінка посадовців з метою не лише підвищення ефективності місцевого самоврядування, а й забезпечення в умовах війни більш людиноцентричного способу комунікації. Запровадження в громадах змін, пов'язаних з забезпеченням добродетельності у всіх її проявах, дасть змогу наблизити українські реалії до європейських стандартів, сприятиме розбудові добродетельного врядування, заснованого на європейській моделі «доброго врядування».

Зміни в громадах щодо забезпечення принципів добродетельного функціонування можна провести в законодавчому порядку, але більш дієвими, за європейським досвідом, є метод формування «відкритих громад». Метод передбачає добродетельну взаємодію громади з донорами та гуманітарними місіями як під час війни, так і в період повоєнної відбудови; людиноспрямовану співпрацю з ВПО, сприяння релокації бізнесу; застосування добродетельних інструментів звітування в громадах про фінансові витрати, розподіл гуманітарної допомоги; забезпечення кіберзахисту даних за умов кібервійни та гарантування кібербезпеки громад в умовах військових дій. Особливим аргументом функціонування «відкритої громади» є добродетельна репутація, що в майбутньому стане тим «лакмусовим папірцем», який забезпечить повоєнну гарантовану співпрацю у відбудові з міжнародними фондами, інвесторами, донорськими організаціями.

Основою добродетельної репутації є політика керівництва громади щодо забезпечення жителів округу від потенційних загроз, а для цього необхідне:

– чітке визначення проблем, продумування можливих сценаріїв криз та розробка програми кризового реагування зі сторони органів влади та громадськості, особливо щодо безпеки інфраструктури, цивільної безпеки та кібербезпеки. В програмі прорахованими повинні бути: дії в екстремальних ситуаціях, вирішення проблеми реінтеграції ветеранів, допомога внутрішньо переміщеним особам. При загрозах, вирішити які самостійно громаді не під силу, рекомендується об'єднання зусиль з сусідніми громадами за їх погодження. Всі дії громади повинні бути єдиними під керівництвом місцевої влади, служби охорони правопорядку, поліції, різних відомств як єдиного цілого;

– комунікація: донесення правдивої інформації про стан речей; готовність влади до діалогу та дискусій; постійне роз'яснення фейкової інформації по регіональних питаннях; зустрічі з активом громад. Особлива увага на комунікацію з волонтерами та громадськими організаціями, що опікуються прямою допомогою прифронтовим регіонам. Також варта уваги комунікація між представниками різних владних структур через дублювання ними одних і тих самих функцій; найбільшим негативом, відповідно, є – неефективний розподіл ресурсів та утруднений зворотний зв'язок. Сприяти правильній комунікації можуть спеціальні модератори для комунікації, фасилітатори для організації протистояння поширеним неправдивим чуткам та запровадження інструментів електронної участі.

За рахунок таких дій в громадах формується стійкість до ризиків та загроз. Випрацьовується дана стійкість завдяки співпраці всіх суб'єктів відносин в громаді, тісного співробітництва різних акторів на всіх можливих рівнях, відповідального відношення своєю компетентністю та вмотивованістю суб'єктів громадівської взаємодії. Проявляється стійкість через: *проактивність*, тобто готовність брати на себе відповідальність через механізм участі в ухваленні рішень; *адаптивність*, тобто пристосованість до загроз, вміння їм протистояти через механізм щоденної боротьби з викликами та потенційними загрозами; *життєздатність*, тобто вміння в любых ситуаціях продовжувати життєві процеси в громаді через механізм економічної підтримки, фінансового забезпечення та інституційної функціональності. Результатом такої стійкості у всіх її проявах є відновлювальна спроможність, тобто здатність до подолання кризових проявів та виведення громади на рівень нового старту (в гіршому випадку) або забезпечення відносної рівноваги з пріоритетом на поступально-динамічний рух.

З метою сформування стійкості, як нової якості громад, в Україні активно застосовується цифровізація, що є, на наш погляд, найефективнішим інструментом боротьби з корупцією та механізмом забезпечення добродетельності у системі функціонування ОТГ. Знищуючи бюрократію та паперовий документообіг,

цифровізація гарантує людині правову свободу, рівність, доступність і, навіть, елементи справедливості. В умовах війни цифрові інструменти було адаптовано до умов часу і, як вказують джерела, це дало позитивний результат:

- «Евакуювати населення допомогла система «Розумне село» – рішення для швидкого збору та відкритої публікації даних. У поєднанні з чатами Viber і Telegram допомогла налагодити та пришвидшити координацію навіть в умовах окупації та запобігти паніці завдяки своєчасному інформуванню громадян.
- Зменшити паніку серед місцевих жителів 24 лютого 2022 року, коли почався перший обстріл, допомогла онлайн-карта укриттів, яку громада розробила в рамках практики публікації геоданих.
- Цифрові системи управління взаємовідносинами з клієнтами (CRM) для відстеження потреб і розподілу гуманітарної допомоги між декількома складами (Харків).
- Деякі громади повідомили про використання програмного комплексу «Соціальна громада» для отримання даних про ВПО, хоча майже всі громади використовують його для обробки запитів місцевих жителів на соціальні послуги» [1].

Цифрові технології забезпечили комунікацію ОТГ з громадянами, різними державними структурами, зарубіжними партнерами. Але велика кількість невеликих громад вказує на проблеми у питаннях електронного урядування: «викликає велике занепокоєння, особливо в умовах війни, те, що кожна третя громада не має політики захисту даних, тоді як половина респондентів вважають цю політику дуже корисною. Крім того, близько чверті респондентів прямо вказали на потребу в зовнішній підтримці для зберігання та захисту своїх даних. Так само, беручи до уваги корисність внутрішніх систем електронного документообігу для майже третини респондентів, брак такої системи у 50% громад є перешкодою для врегулювання криз. Близько 20% респондентів прямо вказали, що непрацююча система електронного документообігу є проблемою для надання адміністративних послуг» [1].

Електронний документообіг є вагомим частком електронного урядування, що Мужайло В. Д., Колеснікова К. С., Несененко П. П. пропонують «трактувати як новітню форму публічного управління, становлення нової моделі сучасної держави, метою якої є спрощення взаємодії громадян і державних органів та органів місцевого самоврядування, оптимізації процедури надання публічних послуг, підвищення ефективності діяльності державної і муніципальної влади за рахунок використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. І саме тому впровадження Інтернет технологій, веб-сайтів, інформатизації, електронного урядування і електронної демократії має бути пріоритетним напрямком сучасної державної політики сталого розвитку України» [2].

Проблемні питання з електронним урядуванням негативно позначаються на забезпеченні доброчесності в громадах. Причинами, як ми вказували раніше, є невміння, не розуміння важливості, не належне звернення уваги на питанні захисту даних, особливо в умовах кібервійни, враховуючи негативи таких прорахунків на окупованих в 2022 році територіях. Фахівці радять запроваджувати електронний документообіг, що частково вирішує проблему захисту даних та сприяє забезпеченню від корупційних дій в ОТГ.

**Висновки.** Доброчесність як базовий принцип функціонування ОТГ в умовах війни спрацьовує досить позитивно в системі регулювання численних криз, пов'язаних з міграційними та евакуаційними процесами, по відношенню до внутрішньо переміщених осіб та ін. Багато проблем з дотриманням принципів доброчесності в сфері формування «відкритих громад», що пов'язано з добропорядною взаємодією з донорами та гуманітарними місіями; уваги потребує і дотримання норм добропорядності у системі використання фінансових ресурсів.

Норми доброчесності закладені в основі нової моделі врядування, тому керівництву ОТГ в умовах військового часу варто застосовувати рекомендації «нового врядування», що включають: передбачуване і спільне врядування для вирішення надскладних ситуацій; застосування механізмів прозорого та відповідального ставлення до виконання стратегічного планування відновлення та розвитку в повоєнний час; забезпечення участі активних громадян до перерозподілу державних ресурсів на місцевому рівні; застосування «нових способів мислення в контексті формування політики, що включають орієнтацію на гнучкість, а не на стабільність, на мережі, а не на ієрархії, на партнерство, а не на клієнтські послуги у відносинах між громадянами та державою» [1].

#### Список використаних джерел:

1. Дослідження потреб та пріоритетів органів місцевого самоврядування України. Надання послуг у воєнний та післявоєнний період. URL: <https://rm.coe.int/survey-on-the-needs-and-priorities-of-local-authorities-in-ukraine-ukr/1680aae27c>
2. Мужайло В. Д., Колеснікова К. С., Несененко П. П. Електронне урядування як важливий чинник удосконалення державного управління в умовах децентралізації. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4\\_2020/63.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2020/63.pdf)
3. Тофтун М. Г. Сучасний словник з етики: Словник. Житомир: вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

## References

1. Doslidzhennia potreb ta prorytetiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. Nadannia posluh u voiennyi ta pisliavoienni period [Study of needs and priorities of local self-government bodies of Ukraine. Provision of services in the war and post-war period]. URL: <https://rm.coe.int/survey-on-the-needs-and-priorities-of-local-authorities-in-ukraine-ukr/1680aae27c>
2. Muzhailo V. D., Kolesnikova K. S., Nesenenko P. P. (2020). Elektronne uriaduvannia yak vazhlyvyi chynnyk udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia v umovakh detsentralizatsii [Electronic governance as an important factor in improving public administration in conditions of decentralization]. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4\\_2020/63.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2020/63.pdf)
3. Toftul M. H. Suchasnyislovnyk z etyky : Slovnyk (2014). [Modern dictionary of ethics: Dictionary]. Zhytomyr : vyd-voZhDUim. I. Franka, 2014. 416 s.

## ДАНІ ПРО АВТОРІВ

### **Шимченко Людмила Анатоліївна,**

кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри соціальних комунікацій, документознавства та інформаційної діяльності, Університет Григорія Сковороди в Переяславі, вул. Сухомлинського, 30, м. Переяслав, Київська обл., Україна, 08401  
ORCID ID: 0000-0002-2165-1377  
ShymchenkoL@ukr.net

### **Березанська Ірина Михайлівна,**

кандидат історичних наук, доцент кафедри соціальних комунікацій, документознавства та інформаційної діяльності, Університет Григорія Сковороди в Переяславі, вул. Сухомлинського, 30, м. Переяслав, Київська обл., Україна, 08401  
<http://orcid.org/0000-0002-7182-5750>  
berezanska.iryana@gmail.com

## DATA ABOUT THE AUTHORS

### **Shimchenko Ljudmila,**

Ph.D., Associate Professor, Associate Professor of the Department of Social Communications, Documentation and Information Activity, Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav, 30, Sukhomlynskyi Street, Pereiaslav, Kyiv region, Ukraine, 08401  
ShymchenkoL@ukr.net

### **Berezanska Iryna,**

Ph.D. in Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Social Communications, Documentation and Information Activity, Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav, 30, Sukhomlynskyi Street, Pereiaslav, Kyiv region, Ukraine, 08401  
berezanska.iryana@gmail.com