

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Випуск 4(47)**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
ТА МІСЦЕВЕ  
САМОВРЯДУВАННЯ**

**ЗБІРНИК  
НАУКОВИХ ПРАЦЬ**

**PUBLIC ADMINISTRATION  
AND LOCAL GOVERNMENT**

**Issue 4(47)**

Дніпро  
ДРІДУ НАДУ  
2020

**Засновник і видавець:**

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України*

Редакційна колегія:

**БАШТАННИК В. В.**,  
д-р наук з держ. упр., проф.  
(головний редактор)

**ХОЖИЛО І. І.**,  
д-р наук з держ. упр., доц.  
(заст. головного редактора)

**АКИМОВА Л. М.**,  
д-р наук з держ. упр., доц.

**БОРОДІН Є. І.**,  
д-р іст. наук, проф.

**ГУГНІН О. М.**,  
д-р філософії, проф. (Польща)

**КАРПА М. І.**,  
д-р наук з держ. упр.

**КАХОВСЬКА О. В.**,  
д-р екон. наук, проф.

**КРУШЕЛЬНИЦЬКА Т. А.**,  
д-р наук з держ. упр., доц.

**МОЛОКАНОВА В. М.**,  
д-р техн. наук, проф.

**НАУМОВ В.**,  
д-р філософії (Естонія)

**РАГІМОВ Ф. В.**,  
канд. наук з держ. упр.

**РОМІН А. В.**,  
д-р наук з держ. упр., проф.

**СТАРУШЕНКО Г. А.**,  
д-р техн. наук, доц.

**СУРАЙ І. Г.**,  
д-р наук з держ. упр., доц.

Друкується за рішенням  
ученої ради Дніпропетровського  
регіонального інституту державного  
управління Національної академії  
державного управління  
при Президентіві України  
протокол № 10/240 від 29.12.2020

*Періодичність – чотири рази на рік*

*Заснований у 2009 р.  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
КВ № 23792-13632 ПП від 06.02.2019*

ISSN 2414-4436

*Фахове видання з державного управління  
(категорія «Б»)  
Наказ МОН України № 886 від 02.07.2020*

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ ТА ВИДАВЦЯ:  
вул. Гоголя, 29, Дніпро,  
Україна, 49044, тел. (056) 794-58-03  
e-mail: izdat@vidr.dp.ua

Надруковано: Видавництво «Грані»  
вул. Старокозацька, буд. 12 д, кв. 8  
Дніпро, Україна, 49000

© Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві  
України, укладання, оригінал-макет, 2020

UDC 35

**Founder and Publisher:**

*Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The Editorial Board:

**BASHTANNYK V. V.**,  
Doctor of Public Administration,  
Professor  
(Chief Editor)

**KHOZHYLO I. I.**,  
Doctor of Public Administration,  
Associate Professor  
(Deputy Chief Editor)

**AKIMOVA L. M.**, Doctor of Public  
Administration, Associate Professor

**BORODIN Ye. I.**,  
Doctor of History, Professor

**HUHNIN O. M.**, Doctor of Philosophy,  
Professor (Poland)

**KARPA M. I.**, Doctor of Public  
Administration

**KAHOVSKA O. V.**, Doctor  
of Economics, Professor

**KRUSHELNYCKA T. A.**, Doctor  
of Public Administration,  
Associate Professor

**MOLOKANOVA V. M.**, Doctor  
of Technical Sciences, Professor

**NAUMOV V.**, Doctor  
of Philosophy (Estonia)

**RAGIMOV F. V.**,  
PhD in Public Administration

**ROMINA V.**,  
Doctor of Public Administration,  
Professor

**STARUSHENKO G. A.**, Doctor  
of Technical Sciences, Associate  
Professor

**SURAI I. G.**, Doctor of Public  
Administration, Associate Professor

Approved by the Academic Council  
of the Dnipropetrovsk Regional Institute  
of Public Administration of the National  
Academy for Public Administration under the  
President of Ukraine. Minutes of the meeting  
№ 10/240 on 29 December 2020

*Published on a quarterly basis*

*Founded in 2009*  
*State Registration Certificate*  
*KB № 23792-13632 IIP on 6 February 2019*

ISSN 2414-4436

*Specialized professional publications*  
*on Public Administration (category B)*  
*Ministry of Education and Science of Ukraine*  
*Order № 886 on 2 July 2020*

Legal Address:  
29, Hohol Street, Dnipro,  
Ukraine 49044, tel. +38 056 794 58 03  
e-mail: izdat@vidr.dp.ua

Published by Publishing house «Hrani»  
12 d/8, Starokozatska Street,  
Dnipro, Ukraine, 49000

© Dnipropetrovsk Regional Institute of Public  
Administration of the National Academy  
for Public Administration under the President  
of Ukraine, compilation, make-up page, 2020

## ЗМІСТ

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	6
<i>ГАЦУЛЯ О. М.</i> Реалізація державноуправлінських реформ у сучасній Україні: галузевий аспект .....	6
<i>КАЛЯЄВ А. О.</i> Сучасні тенденції розвитку державного управління у сфері безпеки: національний та глобальний аспекти .....	13
<i>КОРНІЄВСЬКИЙ С. В.</i> Історична ретроспектива формування європейської політики регіонального розвитку .....	23
<i>МОСТОВА Д. Ю.</i> Інституційно-організаційне забезпечення публічної дипломатії в системі публічного управління України .....	33
<i>НАКОНЕЧНИЙ А. А., КОЛІСНІЧЕНКО Н. М.</i> Сервісно-орієнтована архітектура е-урядування: характеристики англо-американської моделі та особливості її реалізації в Україні .....	39
<i>РУДІК Н. М.</i> Економічне врядування в ЄС: розбудова в контексті сучасних викликів .....	49
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	58
<i>БЄЛЯЄВА О. П.</i> Удосконалення сучасних механізмів управління фаховою передвищою освітою .....	58
<i>БУЧИНСЬКИЙ О. А.</i> Реалізація державно-регіональної інвестиційної політики в Україні: тенденції та особливості .....	63
<i>ГОЛОШ Н. К.</i> Організаційно-правовий механізм управління земельними ресурсами в контексті децентралізації влади в Україні .....	70
<i>СТОРОЖЕВ Р. І.</i> Система принципів розвитку лідерства в публічному управлінні .....	78
<i>ШПОРТЮК Н. Л.</i> Проблеми переходу агропромислового комплексу на інноваційний шлях розвитку та механізми державного регулювання щодо підвищення ефективності впровадження інноваційних технологій .....	88
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА</b> .....	93
<i>ЛИПОВСЬКА Н. А., АТАМАНЧУК П. П.</i> Професійне навчання публічних службовців як умова реалізації професійного проекту .....	93
<i>МАЛАНЧІЙ М. О.</i> Нормативно-правові засади кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України .....	105
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	113
<i>ГОРБЛЮК С. А.</i> Процесна модель вироблення публічної політики ревіталізації міста .....	113
<i>МАКАШОВ В. В.</i> Регіональні особливості реалізації національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні .....	123
<i>ПОЛЯНСЬКА Я. В.</i> Комунікативний процес у системі управління економічними відносинами на місцевому рівні .....	131
<b>ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я</b> .....	138
<i>МАЛОНОГА С. О.</i> Цифрова інфраструктура як складник трансформації екстреної медичної допомоги .....	138
<i>РУДІК О. М.</i> Європейський союз охорони здоров'я як напрям подальшого поглиблення інтеграції ЄС .....	147

## CONTENTS

<b>THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>6</b>
<i>HATSULIA O.</i> Implementation of Public Administration Reforms in Modern Ukraine: Sectoral Aspect .....	6
<i>KALIAIEVA.</i> Current Trends in the Development of Public Administration in the Security Field: National and Global Aspects .....	13
<i>KORNIIEVSKYI S.</i> Historical Retrospective of the Formation of European Regional Development Policy .....	23
<i>MOSTOVA D.</i> Institutional and Organizational Support of Public Diplomacy in the System of Public Administration .....	33
<i>NAKONECHNYI A., KOLISNICHENKO N.</i> Service-Oriented Architecture of E-Government: Characteristics of the Anglo-American Model and Peculiarities of its Implementation in Ukraine .....	39
<i>RUDIK N.</i> The EU's Economic Governance: Development in the Context of Modern Challenges .....	49
<b>PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS .....</b>	<b>58</b>
<i>BIELIAIEVA O.</i> Improvement of Modern Mechanisms of Management of Professional Previous Education .....	58
<i>BUCHYNSKYI O.</i> Implementation of State-Regional Investment Policy in Ukraine: Trends and Features .....	63
<i>GOLOSH N.</i> Organizational and Legal Mechanism of Land Resource Management in the Context of Decentralization of Power in Ukraine .....	70
<i>STOROZHEV R.</i> System of Principles for Leadership Development in Public Administration .....	78
<i>SHPORTIUK N.</i> Problems of Transport of agro-industrial complex on Innovative Development and Mechanisms of State Regulation on Increasing Efficiency of Introduction of Innovation Technologies .....	88
<b>CIVIL SERVICE.....</b>	<b>93</b>
<i>LYPOVSKA N., ATAMANCHUK P.</i> Professional Training of Public Servants as a Condition of Realization of Professional Project .....	93
<i>MALANCHII M.</i> Normative and Legal Bases of Personnel Management of the State Border Guard Service of Ukraine .....	105
<b>LOCAL GOVERNMENT.....</b>	<b>113</b>
<i>HORBLYUK S.</i> Process Model of Public Policy Development of Urban Revitalization .....	113
<i>MAKASHOV V.</i> Regional Features of Implementation of the National Health-Improving Physical Activity Strategy in Ukraine .....	123
<i>POLIANSKA Y.</i> Communicative Process in the Management System of Economic Relations at the Local Level .....	131
<b>PUBLIC HEALTH MANAGEMENT.....</b>	<b>138</b>
<i>MALONOHA S.</i> Digital Infrastructure as a Component of Emergency Medical Services Transformation .....	138
<i>RUDIK O.</i> European Health Union as a Direction for Further Deepening of EU Integration .....	147

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35:330.341.1  
doi: 10.33287/102062

ГАЦУЛЯ Олексій Миколайович  
ДРІДУ НАДУ

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ РЕФОРМ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ГАЛУЗЕВИЙ АСПЕКТ**

Доводиться, що при формуванні пропозицій щодо інституціональних змін в Україні важливим завданням є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів щодо повного застосування норм Конституції України та базових законів, що регулюють інституціональний розвиток підсистем управління. Основою інституціональних змін визначається галузеве спрямування сучасного публічного управління, удосконалення законодавства, поширення суспільного позитивного сприйняття таких змін та формування суспільної та особистої потреби у змінах. Встановлюється, що ефективність реалізації реформ в Україні у галузевому вимірі, крім наявності політичної програми, вимагає правового забезпечення, формування дієвої системи державних органів з реалізації таких змін, забезпечення координації зусиль органів влади щодо галузевих реформ. Обґрунтовуються нові теоретико-методологічні підходи до практичних завдань у сфері інституціонального забезпечення реформ.

Державноуправлінські реформи зумовлюються необхідністю мінімізації суперечностей інституціональної взаємодії, що формалізовані принципами управління. Встановлюється, що державноуправлінські реформи мають реалізовувати завдання державного будівництва на основі ціннісних засад конституційного ладу в межах процесу внесення змін до Конституції України.

Досліджується процес конституційних змін та вплив таких змін на систему публічного управління з позицій галузевого аспекту. Визначаються методологічні основи та практичні аспекти розробки та впровадження конституційних змін у публічноуправлінській діяльності. Основою конституційних змін визначається удосконалення законодавства, поширення суспільного позитивного сприйняття таких змін та формування суспільної та особистої потреби у змінах. Надаються рекомендації та пропозиції щодо вирішення завдання впровадження конституційних змін як на державному, так і на регіональному рівні.

Ключові слова: галузевий аспект, держава, державне управління, інститути управління, реформування державного управління.

**Постановка проблеми.** В умовах децентралізації влади, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі й завдання, реалізуються основні функції органів державної влади, детермінуються стратегії розвитку української держави. Становлення й розвиток системи органів державної влади в умовах реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури,

---

© Гацуля О. М., 2020

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів влади. Саме децентралізація влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади.

Актуальність дослідження галузевого аспекту публічного управління пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення важливо сформувати раціонально побудовану модель державної влади, здатну виконувати державноуправлінські функції та забезпечувати надання управлінських послуг. Необхідність удосконалення системи органів влади обумовлена проведенням конституційної, адміністративної та судової реформ в Україні, реалізацією євроінтеграційної політики, особливими умовами сучасного державотворення. Власного методологічного наповнення потребує інституціональна сфера, адаптація європейського досвіду регулювання суспільних відносин, впровадження інноваційних форм діяльності влади в контексті галузевих реформ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У межах наукового завдання теоретичної розробки проблеми сучасного реформування в системі публічного управління, зокрема й у сфері конституційного реформування, варто навести праці таких провідних учених, як: В. Бакуменко, О. Бобровська, В. Баштанник, Д. Белов, І. Грицяк, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, С. Кубко, В. Лемак, О. Сушинський, В. Тацій, В. Федоренко, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та ін. Напрями реформування державного управління окремо дослідили М. Білинська, Л. Гаєвська, С. Кравченко, Т. Крушельницька, М. Лахижа, Н. Липовська, С. Майборода, Є. Романенко, О. Руденко. Водночас складність та суперечливість завдань комплексного реформування на новітньому етапі державотворення потребує додаткового аналізу взаємовпливу конституційного регулювання суспільних відносин щодо засад сучасного публічного управління, на основі якого була прийнята Конституція України. Перш за все це стосується організації та реалізації державної влади в системі публічного управління на основі конституційних принципів. Також варто вказати на особливості формалізації форми державного правління, трансформації державних інститутів, розмежування компетенцій у системах управління тощо. У межах дослідження пропонуємо дослідити сутність і визначити змістовні характеристики сучасної реформи публічного управління в Україні; виявити основні ідентифікаційні ознаки, властиві процесу реформування; обґрунтувати нові теоретико-методологічні підходи до з'ясування та вирішення теоретичних і практичних проблем, які виникають у зв'язку із внесенням змін до Конституції України щодо реформ з позицій галузевого підходу.

**Метою статті** є обґрунтування галузевого аспекту державноуправлінських реформ та розробка практичних рекомендацій щодо реалізації реформ в умовах децентралізації.

**Викладення основного матеріалу.** У сучасному процесі конституційних змін важливим напрямом є реформа децентралізації – одна з найважливіших для побудови сильної, демократичної, європейської України. Уперше за часи незалежності громади отримали ресурси, повноваження, можливість самим визначати шлях свого розвитку. Реформа розпочиналася заради того, щоб відроджувались українські міста й села, щоб підвищувалась якість життя, щоб люди нарешті відчули, що можуть впливати на владу. Саме на такому контексті конституційних змін наголосив Президент України В. Зеленський та визначив першочерговими завданнями у сфері децентралізації внесення змін до Конституції України щодо передачі фінансів та повноважень на місця, завершення секторальної децентралізації та процесу об'єднання територіальних громад [5]. Утім, сучасна редакція Конституції України містить єдине посилання на термін «децентралізація» як процесу в системі винятково державної влади [3].

У процесі політико-адміністративної модернізації ініціюється й організується процес інституційної перебудови суспільства загалом. Основними

етапами політико-адміністративної реформи (що, власне, характеризує зміст і спрямування реформи) є:

– функціональна переорієнтація системи управління загалом та на рівні окремих структурних компонентів, що здійснюється на основі цілісного проекту, програмно-цільових документів;

– структурна перебудова системи управління згідно з новим функціональним імперативом, що означає надання нової якості діяльності інститутів управління відповідно до нових, нормативно оформлених управлінських функцій;

– формування нового соціокультурного середовища управлінської діяльності на основі ціннісних орієнтирів (норм), що становлять основу стратегії проведення модернізаційних реформ. Саме цей аспект управлінської реформи, на думку дослідників, є найскладнішим, він вимагає досить багато часу, оскільки ціннісні зміни не можуть відбуватися надто швидко ні в рамках окремого індивіда, ні в рамках суспільства загалом через обмежену здатність людської свідомості інтегрувати ціннісні новації в усталену систему настанов та мотивів поведінки.

Отже, важливо обґрунтувати напрями комплексного наукового аналізу реформ у контексті формалізації категорії «сутність і зміст, основні категорії, поняття, методологія та принципи державного управління»: по-перше, загальнотеоретичні дослідження сутності реформ у державному управлінні; по-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики в певній галузі, що передбачають поєднання загального, територіального та галузевого регулювання; по-третє, дослідження формально визначених реформ щодо розвитку країни, регіону, галузі, а також програм та механізмів їх реалізації; по-четверте, аналіз функціонування систем та структури органів державної влади, формування на основі такого аналізу стандартних алгоритмів реформування; по-п'яте, дослідження цільових, організаційних, ресурсних та інших складників державноуправлінських реформ; по-шосте, аналіз особливостей реалізації галузевих реформ на центральному, регіональному та локальному рівнях відповідно до принципів багаторівневого управління; по-сьоме, аналіз інституціональних економічних, правових, соціальних, історичних основ реформування.

В умовах децентралізації влади важливо забезпечити реалізацію таких завдань державного управління: 1) формування інтегрованої взаємодії органів державної влади на всіх рівнях управління щодо реалізації державноуправлінських реформ; 2) створення сучасної моделі раціональної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою реалізації галузевих державноуправлінських реформ; 3) організація сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів для забезпечення державноуправлінських реформ; 4) систематизація засобів нормативно-правового регулювання діяльності органів влади у форматі завдань, визначених Президентом України. Конституційний принцип поділу державної влади в умовах децентралізації та особливості галузевих реформ слід охарактеризувати на таких теоретико-методологічних засадах: 1) визначення основних функціональних видів діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя, організаційно-правове закріплення на цій основі правової основи галузевих реформ; 2) характеристика організаційного устрою держави як сукупності різних видів органів державної влади – законодавчих, виконавчих і судових – з відповідною компетенцією і відповідно нормативне закріплення інструментів і механізмів міжгалузевого управління; 3) визначення складників у системі публічної влади (конституційна модель «органи державної влади – органи місцевого самоврядування – приватний сектор») та закріплення практики функціонування механізмів державно-приватного партнерства щодо реалізації реформ.

Відповідно до сучасних досліджень особливостей становлення та розвитку

органів влади у 1991 – 2020 рр. важливо виокремити: етапи формування системи державної влади в Україні щодо державноуправлінських реформ; етапи реалізації державноуправлінських реформ; етапи галузевого реформування. На основі концептуальних підходів до вирішення проблеми детермінації наукових категорій «реформа», «державноуправлінські реформи», «галузеві реформи» слід запропонувати поняття «реалізація державноуправлінських реформ» як комплекс інституціональних, організаційно-правових та адміністративних засобів, форм та методів управління, раціональне поєднання яких на основі системного підходу дозволяє змінити звичайне регламентування поведінки об'єктів і суб'єктів управління на регулюючий вплив суб'єкта управління на суспільні відносини. Адже головною проблемою реалізації галузевих реформ є несистемність організаційно-правового забезпечення реформування, суб'єктна дискретність реформування та асиметричність інституціонального наповнення реформ в умовах децентралізації. Акцентовано увагу на інституціональних потребах суб'єктів і об'єктів системи державного управління в регулюючому впливі, який характеризується принципами діяльності органів державної влади, спеціальними нормативно-правовими актами, внутрішньосистемними засобами регулювання.

Спеціальні суспільні інститути управління, які в тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися в інтересах панівних соціальних груп або класів для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин [6, с. 84]. Отже, будь-яка суспільно-економічна формація потребує зміцнення такого способу виробництва, щоб обмежити елементи випадку і просто сваволі. Сила і межі цього впливу зумовлюються природою соціальної формації та ступенем зрілості суспільства. Сучасна національна держава, що зазнає дедалі більшого впливу з боку різних соціальних груп населення, не може не враховувати волі й устремлінь широких мас населення у своїх управлінських рішеннях і діях [4]. Останні за своєю природою вже не мають яскраво вираженого класового характеру й дедалі більшою мірою відображають загальні соціальні цілі суспільства. Хоча не можна повністю заперечувати домінування інтересів найбільш забезпечених верств суспільства в управлінських рішеннях.

Публічне управління є особливою соціальною функцією, яка виникає з потреб самого суспільства як складної саморегульованої системи і супроводжує всю історію розвитку суспільства, набуваючи політичного змісту й відповідних державних форм у соціально розшарованому суспільстві. Кожному типу соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління [1, с. 68]. Тому зміст управління не можна зрозуміти у відриві від середовища його існування. Зміст публічного управління як соціальної функції виявляється в організуючій діяльності, що досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю. Організація – це не що інше, як засіб досягнення мети. Вона передбачає метод, а управління є засобом гармонізації суспільного розвитку. Управління лише тоді буде ефективним, коли успішно координуватимуться зусилля багатьох людей. Коли зусилля групи людей об'єднуються в систему (організацію), то створюється дещо відмінне за кількістю та якістю від усього, що притаманне простій сумі зусиль цих осіб [2].

Водночас організуюча функція соціального управління нерозривно пов'язана з владноорганізуючою діяльністю. Струнка організація неможлива без сильної волі й влади авторитету [7]. Це означає, що управління у сфері суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності. Управління – це планування і керівництво зусиллями людей. Отже, публічне управління завжди передбачає наявність суб'єктів і об'єктів. Специфікою цих елементів є те, що суб'єктами завжди є люди та їх об'єднання, а об'єктами – поведінка, вчинки і дії людей у процесі їх

спільної діяльності. Саме тому галузь управління – це сфера суб'єктивної діяльності людей, здійснюваної самими людьми і щодо людей [8].

Доцільно вказати на інституціональний, організаційно-правовий та адміністративний аспекти реформування, які є залежними від форм державного правління та устрою, правової системи, національних традицій управління на галузевому та міжгалузевому рівні. При цьому загалом для європейського формату публічного адміністрування характерним є інтегрований тип реалізації державноуправлінських реформ, які характеризуються усталеністю суб'єктного складника реформування, нормативною закріпленістю форм і методів реформування, ієрархією національних та європейських регуляторів реформ, регламентацією базових засад реформування на основі галузевих стандартів. Важливо дослідити систему загальних принципів реформування діяльності органів влади, яка є визначальною для країн-членів ЄС у форматі галузевих політик (спільна аграрна політика, регіональна політика, соціальна політика) на основі концепції «належного врядування» (New Public Management). До таких принципів слід віднести: інноваційність механізмів публічного управління, субсидіарність, ефективність, делегування управлінських повноважень між рівнями управління в системі публічної влади, гнучкість, пропорційність.

Розвиток сучасного процесу державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження системних проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності складників публічного управління, спрямованих на реалізацію функцій суверенної, правової держави. Інституціональні зміни, закріплені в межах конституційних реформ 2004 р., 2010 р., 2014 р., 2016 р. та 2020 р., мали забезпечити вихід України з політичної та економічної криз, вирішити проблему відкритості й респонсивності влади. Проте неправильний вибір цільових орієнтирів, невдала композиція цілей, інститутів та сфер реформування призвели до фрагментації реформ, зниження рівня керованості політичними, економічними й соціальними процесами, посиленням негативних чинників розвитку держави. Некерований перебіг державотворчих процесів і відповідно отриманий результат реформ був спричинений не лише внесенням змін до Конституції України, обумовлений неналежним виконанням відповідних конституційних положень, нерозумінням сутності змін, низьким рівнем усвідомлення головних здобутків конституційної реформи, незавершеністю конституційних перетворень, у тому числі з позицій галузевого реформування. Перед системою публічної влади нині постало завдання вирішення проблеми концептуалізації реформ, формування нової парадигми публічного управління, спрямованого не на алгоритм реформ, а на сутність реформування в Україні.

**Висновки.** Аналіз сучасних підходів до розподілу управлінських повноважень між складниками державної влади в умовах децентралізації відповідно до принципу респонсивності дозволив визначити засади формування організаційної моделі реалізації державноуправлінських реформ. У процесі формалізації галузевого аспекту серед основних завдань модернізації державного управління слід виокремити: 1) напрацювання методології структурно-функціонального аналізу галузевого та міжгалузевого регулювання в системі державного управління, яка детермінована шляхом дослідження інституціональних форм, систематизації принципів і соціально-історичних джерел виникнення та тенденцій розвитку галузевого складника публічного управління; 2) формування напрямів та засобів забезпечення адаптації системи державного управління до процесу інституціональних трансформацій; 3) розробку концепту галузевого регулювання в системі державної влади. На цій основі отримані такі результати: по-перше, доведена доцільність проведення комплексного аналізу впливу внутрішніх і зовнішніх факторів на ефективність

державноуправлінських реформ. По-друге, розроблений комплекс організаційних заходів щодо інтенсифікації державноуправлінських реформ. По-третє, розроблені засади забезпечення інновацій у системі публічного управління на основі принципів галузевого управління. По-четверте, формалізовані принципи галузевого управління в складних адміністративних системах, впровадження яких створює основу реалізації реформ.

Напрямом подальших досліджень слід визначити розробку теоретичної концепції державноуправлінських реформ в умовах децентралізації, що включає: обґрунтування методів регулювання діяльності органів державної влади, уточнення категорій науки державного управління, аналіз закономірностей, систематизацію принципів та методів галузевого регулювання. На цій основі можна розробити концептуальну схему формування моделі забезпечення інновацій у системі публічного управління на основі галузевого управління та галузевих стандартів в умовах децентралізації.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П. Становлення нового адміністративного права України: науково-популярний нарис / за заг. ред. В. М. Кампо. Київ: Юрид. кн., 2009. 60 с.
2. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч. метод. посіб. 4-е вид. перероб. і доп. Одеса: Юрид. літ., 2012. 312 с.
3. Конституція України в редакції від 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст. 44.
4. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: підручник. У 2 т. Т. 1 / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Юрид. думка, 2006. 544 с.
5. Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації. URL: [www.https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297](https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297) (дата звернення: 12.12.2020).
6. Проблеми і перспективи розвитку України: аналіт. матеріали / за заг. ред. В. М. Князєва. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 180 с.
7. Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и муниципальное управление. Москва: ЭКМОС, 2001. 304 с.
8. Шаров Ю. П. Нова парадигма управління в суспільному секторі. *Акт. пробл. держ. упр.* 2000. Вип. 3(3). С. 173 – 181.

#### **List of references**

1. Kampo V. M., Nyzhnyk N. R., Shloer B. P. Stanovlennia novoho administratyvnoho prava Ukrainy: naukovo-populiarnyi narys / za zah. red. V. M. Kampo. Kyiv: Yuryd. kn., 2009. 60 p. [in Ukrainian].
2. Kivalov S. V., Bila L. R. Administratyvne pravo Ukrainy: navch. metod. posib. 4-e vyd. pererob. i dop. Odesa: Yuryd. lit., 2012. 312 p. [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy v redaktsii 28 chervnia 1996 roku, iz zminamy i dopovnenniamy, vnesenymy zakonamy Ukrainy vid 8 hrud. 2004 r. № 2222-IV. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2005. № 2. St. 44 [in Ukrainian].
4. Pohorilko V. F., Fiedorienko V. L. Konstytutsiine pravo Ukrainy. Akademichniy kurs: pidruchnyk. U 2 t. T. 1 / za red. V. F. Pohorilka. Kyiv: Yuryd. dumka, 2006. 544 p. [in Ukrainian].
5. Prezydent obhovoryv z narodnymy deputatamy pytannia reformy detsentralizatsii. URL: [www.https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297](https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297) (data zvernennia: 12.12.2020) [in Ukrainian].
6. Problemy i perspektivy rozvytku Ukrainy: analit. materialy / za zah. red. V. M. Kniazieva. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2005. 180 p. [in Ukrainian].
7. Utkin E. A., Denisov A. F. Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. Moskva: EK MOS, 2001. 304 p. [in Russian].
8. Sharov Yu. P. Nova paradyhma upravlinnia v suspilnomu sektori. *Akt. probl. derzh. upr.* 2000. Vyp. 3(3). P. 173 – 181 [in Ukrainian].

HATSULIA Oleksii

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,  
National Academy for Public Administration  
under the President of Ukraine

### **IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN MODERN UKRAINE: SECTORAL ASPECT**

It is proved that in formulating proposals for institutional change in Ukraine an important task is to determine the strategy, tactics and specific measures for the full application of the Constitution of Ukraine and the basic laws governing the institutional development of management subsystems. The basis of institutional change is the sectoral direction of modern public administration, improvement of legislation, dissemination of public positive perception of such changes and the formation of public and personal needs for change. It is established that the effectiveness of Ukraine's reforms in the sectoral dimension, in addition to the presence of a political program, requires legal support, the formation of an effective system of state bodies to implement such changes, ensuring coordination of government efforts on sectoral reforms. New theoretical and methodological approaches to practical tasks in the field of institutional support of reforms are substantiated.

It is substantiated that in the socio-political plan public administration reforms are conditioned by the need to resolve or minimize the contradictions of institutional interaction, which are formalized by the principles of governance. It is established that public administration reforms should implement the tasks of state building on the basis of value principles, aimed at improving the organization of state power, subordinated to the goals of social development.

The process of constitutional changes and the impact of such changes on the system of public administration is studied. Methodological bases and practical aspects of development and implementation of constitutional changes in public administration activity are determined. The basis of constitutional changes is the improvement of legislation, the spread of public positive perception of such changes and the formation of public and personal needs for change. It is established that the effectiveness of constitutional changes in Ukraine, in addition to having the appropriate political will, requires proper legal support, the formation of an effective system of state bodies to implement such changes, ensuring proper coordination of government efforts to implement constitutional changes. New theoretical and methodological approaches to practical tasks in the field of reforming the provisions of the Constitution of Ukraine are substantiated. Recommendations and proposals for solving the problem of implementing constitutional changes at both the state and regional levels are provided. It is established that public administration reforms should implement the tasks of state building on the basis of the values of the constitutional order within the process of amending the Constitution of Ukraine, aimed at improving the organization of state power, subject to the goals of social development.

Key words: sectoral aspect, state, public administration, institutes of management, public administration reform.

*Надійшла до редакції 28.12.20*

КАЛЯЄВ Анатолій Олександрович  
канд. іст. наук, доц., декан факультету публічного управління  
та адміністрування ЛРІДУ НАДУ  
ORCID: 0000-0002-5675-187X

### СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ГЛОБАЛЬНИЙ АСПЕКТИ

Сучасні тенденції в розвитку державного управління розглядаються в контексті імперативів національної безпеки, зокрема щодо запобігання та ліквідації військових конфліктів, досягнення міжнародного порозуміння та формування глобального середовища безпеки. Упродовж останніх десятиліть військові конфлікти різної інтенсивності й масштабів залишаються потенційною загрозою для України та всіх європейських країн. Методологія дослідження базується на системному підході, за допомогою якого, зокрема, узагальнюються сучасні інтерпретації розвитку державного управління та визначаються проблемні аспекти реформування сучасних управлінських структур на фоні глобалізації, інформатизації та демократизації суспільства й управління. Обґрунтовується позиція щодо ефективності та політичної перспективи демократичних реформ. Аналогічні процеси наявні і в державному управлінні у сфері безпеки в межах демократичної тенденції, спрямованої на розвиток діалогу між суспільством та владою завдяки активному залученню широкого кола недержавних учасників. На основі діалектичного методу розкриваються тенденції розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки й аргументується їх амбівалентність. Відзначається глобальний контекст нового консолідованого погляду на захист спільного майбутнього людства. Аксіологічний метод надав можливість охарактеризувати процеси сек'юритизації суспільно-політичного життя та визначити перспективи зниження його конфліктогенності. Послідовно проводиться думка, що найбільш дієвим і результативним є поєднання трьох рівнів ідентичності в інтегрованих європейських суспільствах: збереження міцних позицій звичного національного рівня самоідентифікації, транснаціонального рівня спільних європейських цінностей та етнічного рівня ідентичності – збереження історичної пам'яті.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, воєнна безпека, сек'юритизація політичного життя, національна ідентичність.

**Постановка проблеми.** Наука державного управління прагне розкривати об'єктивні закономірності в галузі управлінської й адміністративної діяльності. На цій основі можуть бути аргументовані теоретичні засади та конструктивні практичні підходи до реалізації державних політик. Міра застосування владних повноважень органами управління не є однозначною і багато в чому залежить від правових традицій кожної держави. Різноманіття організаційно-правових форм систем державного управління обумовлене широким діапазоном функцій, виконуваних державними органами, їх конфігурацією та просторово-часовою протяжністю реформування. Структура, функції, форми, методи й засоби, які при цьому використовуються, можуть змінюватися, набувати специфічних характеристик залежно від того, на якому конкретно-історичному етапі розвитку перебуває держава і який політичний режим визначає характер системи державної влади. Попри всі структурні та сутнісні метаморфози, суспільні зобов'язання системи державного управління залишаються фактично незмінними протягом усіх історичних періодів існування держави як форми організації соціальних систем. Через державне управління забезпечується збереження, функціонування та розвиток суспільства у всій багатоманітності його складників. Складна структура та масштаби відповідальності істотно впливають на здатність

управлінських систем адекватно реагувати на виклики різного походження та розвиватися. Саме ця здатність, значною мірою, визначає перспективи суспільства щодо прогресу і процвітання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Означена проблематика активно досліджується в міждисциплінарному дискурсі. Українські дослідники А. Зелінський [1], О. Рафальський та О. Майборода [3] досліджували широке коло аспектів проблематики. Серед зарубіжних авторів Ю. Гроге [10], Л. Хуге й Г. Маркс [11], Д. Ейвазов [5], А. Макаричев [2] розглядали проблеми реформування державного управління загалом та у сфері безпеки зокрема. Водночас сучасним тенденціям розвитку державного управління у сфері безпеки в національному та глобальному аспектах приділяється недостатньо уваги, що акцентує актуальність теми та обумовлює мету статті.

Методологія дослідження базується на системному підході, за допомогою якого узагальнюються сучасні інтерпретації розвитку державного управління та визначаються проблемні аспекти реформування сучасних управлінських структур на фоні глобалізації, інформатизації та демократизації суспільства й управління. Обґрунтовується позиція щодо ефективності та політичної перспективи демократичних реформ. Аналогічні процеси відзначаються і в державному управлінні у сфері безпеки в межах демократичної тенденції, спрямованої на розвиток діалогу між суспільством та владою завдяки активному залученню широкого кола недержавних учасників. На основі діалектичного методу розкриваються тенденції розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки й аргументується їх амбівалентність. Аксиологічний метод надав можливість охарактеризувати процеси сек'юритизації суспільно-політичного життя та визначити перспективи зниження його конфліктогенності. Відзначається глобальний контекст нового консолідованого погляду на захист спільного майбутнього людства.

**Мета статті** – визначити сучасні тенденції розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки й аргументувати їх амбівалентність.

**Викладення основного матеріалу.**

**Проблемні аспекти реформування сучасних управлінських структур на фоні глобалізації, інформатизації та демократизації суспільства й управління.** Ефективність публічного управління є однозначним імперативом подальшого розвитку кожної держави, у тому числі української. Сутність ефективності управлінської системи визначається дією кількісних і якісних чинників технічного, організаційного, політичного, соціально-психологічного та морально-ідеологічного змісту, що, у свою чергу, зумовлює необхідність використання багатофакторних та комплексних підходів до вирішення проблем підвищення організаційної доцільності та результативності управлінської системи.

Як справедливо зазначають Л. Новак-Каляєва, А. Кучабський, С. Андрєєва та ін., реформування управлінської системи відповідно до специфіки суспільного розвитку кожної конкретної країни здатне забезпечити алертність та адекватність державного управління у розв'язанні поточних проблем і визначенні стратегічних перспектив, зокрема місцевих співтовариств [15]. Характерним для сучасного етапу розвитку як розвинених європейських демократичних країн, так і країн демократичного транзиту є прагнення урядів раціоналізувати загальнодержавну систему державного управління, підняти рівень її ефективності шляхом надання її діяльності публічного характеру. Одним із найдієвіших і результативніших шляхів досягнення цієї мети є демократизація управлінської практики, зокрема шляхом залучення громадськості до процесів управління. Такий підхід здатний позитивно вплинути на рівень суспільної легітимзації уряду, що гарантує йому підтримку населення в реалізації державних політик. Верховенство права як базовий складник державного управління стимулює вільну суспільну дискусію щодо свободи думки

в межах демократичної тенденції, спрямованої на розвиток діалогу між суспільством та владою з метою підвищення ефективності останньої завдяки залученню широкого кола недержавних учасників до управлінських практик.

Попри яскраво виражений скепсис науковців – управлінців, політологів, соціологів, філософів, економістів кінця ХХ – початку ХХІ ст., які висловлювали певною мірою аргументовані сумніви у здатності держави та органів державного управління впливати на розвиток суспільства в умовах інформаційно-технологічних змін та принесеної ними глибокої індивідуалізації та політичної суб'єктності громадян, – сучасна держава як гарант безпеки, продуктивності та стабільності суспільства не вичерпала свій потенціал. Політичні, економічні та військові еліти, особисті позиції урядовців та політиків, що прагнуть зміцнити діючу систему державного управління та повернути довіру до державних інститутів з боку населення, обумовили характер управлінських та адміністративних реформ, які майже не припинялися в окремих європейських країнах та в ЄС від початку 80-х рр. ХХ ст. і продовжуються дотепер.

Основними напрямками адаптації органів управління до сучасних умов є інформатизація, дебіюрократизація, децентралізація, приватизація та запровадження економічних механізмів регулювання управлінських процесів і сервісного адміністрування. Загальним інструментом реалізації намічених напрямів стала орієнтація урядів на підвищення якості бюджетних послуг шляхом активної співпраці органів публічного управління з некомерційними структурами, підприємництвом і населенням.

Тенденції розвитку державного управління в напрямі публічності, залучення недержавних структур та громадськості, зближення позицій держави, приватного підприємництва, профспілок та самоорганізованого населення в прагненні досягти найбільшої ефективності управління демонструють неоднозначність і варіативність в оцінках результатів адміністративних реформ. Запровадження технологій та інформатизація комунікації громадян з інституціями публічної влади обумовили підвищення якості надання бюджетних послуг. У цьому контексті сучасна парадигма публічного управління визначає тенденції ставлення до інформації як до стратегічного ресурсу. Належне інформаційне забезпечення управлінських процесів стало необхідною базою ухвалення ефективних управлінських рішень. Водночас основною проблемою «управління без уряду» став дефіцит підзвітності, тобто той факт, що «більшість колективів у глобалізованому просторі не несуть відповідальності за свої дії» [11, р. 6 – 7] (тут і далі переклад наш. – А. К.), незалежно від того, чи вони є неурядовими організаціями, експертними колективами чи міжнародними організаціями. У міжнародному праві набирає важливості «демократична дисципліна права», що акцентує вихід за межі, наприклад, системи договорів про права людини. На цьому фоні виникають сумнівні наслідки для відносин між демократичним урядом, відповідальністю посадових осіб, що діють на власний розсуд згідно з особистими переконаннями та розумінням «добра і зла», і міжнародним правом. У такий спосіб проблемною стає репрезентативність демократії порівняно з бюрократією, оскільки змінюються і пріоритетність діяльності, і вимоги підзвітності перед громадянами.

Проблема демократичної підзвітності існує, зокрема, тому, що обрані посадові особи втрачають свої владні повноваження щодо публічних бюрократій та окремих керівників, а можливості підтримувати громадський контроль звужуються чи нівелюються. Приватизація та делегування незалежних регуляторних органів зменшує можливості громадян контролювати ці установи через представницьку демократію. Узагальнюючи результати такої ситуації, Р. Барнес визначав її як «вигнання держави», адже передача державних послуг агентствам водночас фрагментує уряд і розмиває розуміння відповідальності [7]. Прозорість прийняття політичних рішень обумовлює можливість визначити локацію джерела, тобто

визначити, де приймаються рішення та хто несе за них безпосередню відповідальність. Отже, юридична визначеність, рівність перед законом і захист юридичних інтересів можуть бути під загрозою внаслідок втрати довіри чи функції, коли у світлі інформаційної та комунікаційної технологічної революції йдеться про такі інститути представництва, як парламенти та політичні партії [10, р. 9 – 11].

Залучення нових комбінацій соціальної, економічної та політичної взаємодії, які відрізняються від громадянського суспільства, ринку й держави, викликає в сучасному суспільстві напруженість. Зокрема, дорадчий або дискурсивний аналіз політики на основі нової комунікативної практики допомагає членам суспільства (особам, групам, формалізованим і неформалізованим структурам) заявити про свої проблеми та взяти участь у їх вирішенні (відповідно до владної реакції).

**Амбівалентність тенденцій розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки: проєкції у глобальний контекст.** Управління у сфері безпеки в сучасному світі сприймається як один із найважливіших аспектів функціонування урядів і держав щодо недопущення глобальних воєн та уникнення регіональних конфліктів, які, з огляду на специфіку засобів і методів їх ведення, здатні призвести до знищення цивілізації та самого життя на нашій планеті. Сучасні події у світі, пов'язані з низкою збройних протистоянь у різних регіонах, активізацією сепаратистських рухів, відцентрових тенденцій, характерних для позицій окремих країн-членів інтеграційних структур, актуалізували проблему недосконалості тих систем глобальної та регіональної безпеки, що сформувалися історично і впродовж другої половини ХХ ст. функціонували на основі реалізації принципу непорушності територіальної цілісності та кордонів держав за підсумками Другої світової війни. На рубежі ХХ – ХХІ ст., як зазначає Й. Таляферро, перед структурами міжнародної безпеки постали завдання протидії тим засобам гібридних воєн та інформаційних диверсій, які надають фінансову, військову та дипломатичну підтримку деструктивним силам на території різних країн [17, р. 131]. Ці сили вносять хаос у політичні процеси, провокують недовіру до чинних політичних інститутів та загрожують не тільки засадам міжнародного права, але й самому існуванню сучасного світового порядку. Отже, державне управління у сфері безпеки, зокрема її воєнного складника, має виразні проєкції у глобальний контекст, зосереджений у структурах глобального управління.

Глобальні зміни у світовому порядку на рубежі століть та впродовж поточного двадцятиріччя викликали порушення геополітичного балансу сил та оскарження діючих у міжнародному правовому та безпековому просторі норм та інститутів [12, р. 4490]. Основні напрями глобальних змін, їх характер, ступінь інтенсивності та вплив на правову, економічну, політичну дійсність і сферу безпеки обумовлюють необхідність відповідної адаптації діючих глобальних інститутів, механізмів та норм міжнародної системи безпеки до цих змін. Йдеться про здатність останніх провокувати розбалансування політичної влади на всіх рівнях управління. Розпорошеність та суперечливість у взаємодії національних держав на міжнародному рівні викликає певні труднощі в укладанні міжнародно-правових договорів, недотримання, нівелювання та руйнування яких обумовлює послаблення міжнародно-правової системи загалом та загрози національному суверенітету зокрема. Напруження у відносинах між державами та дифузія влади всередині країн провокують виникнення дедалі більшої кількості проблем, вирішити які самостійно окремі держави не в змозі. Серед таких проблем, зокрема, проблеми воєнної безпеки як органічної частини національної безпеки окремих держав та суспільств і всього глобального світу.

З огляду на глобальність загроз і масштабність стратегічних і оперативних завдань відбувається розширення поняття безпеки від сфери відповідальності урядів і відповідних галузей чи сфер у певній державі до відповідальності всього суспільства кожної конкретної держави. У продовження цієї логіки очевидною стає не тільки

необхідність формування спільної позиції та послідовної співпраці на міжнародному рівні урядів і держав, а й консолідація глобального суспільства з метою спільно протистояти викликам, таким як: пандемія, зміна клімату чи міжнародний тероризм. Фрагментація міжнародного правового середовища, посилення конкуруючих місцевих та регіональних інтерпретацій міжнародних стандартів, активізація на національному рівні взаємодії урядів з недержавними суб'єктами, такими як: органи місцевого самоврядування, великі корпорації чи професійні спілки актуалізують проблеми збереження суверенітету національних держав та їх особливих зусиль у протистоянні руйнівним тенденціям різного походження.

Глобальні процеси, таким чином, демонструють амбівалентні тенденції, коли одночасно відбувається і послаблення структур глобального управління, і ускладнення консолідованих систем управління на глобальному рівні, що супроводжуються також посиленням гібридних управлінських структур із залученням недержавних агентів – на національному. Неоднозначність та припустима непевність позицій корпорацій та, наприклад, муніципальних влад і професійних спілок у таких гібридних альянсах не заперечує їх можливої ефективності.

Застосування окремими державами допорогового конфлікту (діяльність, яка залишається нижчою за поріг повномасштабної збройної агресії, щоб уникнути міжнародних санкцій) та гібридних війн і конфліктів як перманентної загрози (ескалації конфронтації), що дозволяє досягати відповідних цілей, наочно демонструють першу з окреслених тенденцій. Водночас рушійними силами майбутніх конфліктів можуть бути також і корпорації, зокрема в пошуках ресурсів, або громадянські конфлікти, що стосуються значної кількості безправних або незацікавлених громадян, яким важко визначитися з політичною позицією або які незадоволені системними змінами. Залучення недержавних суб'єктів може також створити виклик (по суті) державним структурам, зокрема, що стосується договорів про контроль за озброєнням. Отже, уряди національних держав залишаються ключовим фактором державного управління у сфері безпеки. Складність перегляду та оновлення міжнародних правил і норм щодо таких технологій, як кіберзброя та штучний інтелект, особливо в допороговій діяльності, зумовлює напруження в питаннях застосування міжнародного гуманітарного права, навіть якщо підходи до використання нових технологій будуть спільними [12, р. 4488].

Усвідомлення відповідальності глобального управління за вибір найбільш ефективних підходів і принципів організації регіональних та глобальних інтеграційних структур і систем безпеки, сумісних і здатних до взаємодії на глобальному рівні, визначає необхідність розробки тих теоретичних концепцій, реалізація яких на практиці здатна забезпечити майбутнє людства на основі консолідованих здобутків міжнародного досвіду. У зв'язку з цим досвід збереження миру та безпеки як цінностей, які держави покликані оберігати й захищати, як на національному, так і на глобальному рівні, набуває особливої ваги, а розвиток оперативного потенціалу безпеки та оборони вимагає розробки управлінських рішень на перетині технологічних, економічних, бюджетних та доктринальних аспектів, зрозумілих суспільству та підтримуваних ним.

**Сек'юритизація суспільно-політичного життя та перспективи зниження конфліктогенності національних та релігійних контекстів в умовах демократичних реформ.** Фрагментація суспільства, політичних систем і систем управління, що включаються в політичні, економічні, культурні та інші процеси функціонування суспільства та управління, розширює проблемне поле безпеки настільки, що кожна галузь, аспект, глобальний чи індивідуальний зміст мають або можуть мати латентний або явний потенціал стати проблемою безпеки. Трагування такої ситуації зумовлюють необхідність визначитися з поняттям сек'юритизації, що як явище і як процес активно досліджувалося, зокрема, в

кінці ХХ – на початку ХХІ ст. в західній та українській науковій думці у міждисциплінарному дискурсі. Для праць здебільшого постмодерних авторів кінця ХХ ст., які зверталися до цієї проблематики в контексті проблем національної безпеки, прав людини та політичних змін, характерне намагання пов'язати їх переважно з питаннями національної та політичної ідентичності, ідентифікації на релігійному, гендерному, традиційно-культурному полі як конфліктогенних аспектів та прагнення визначити їх актуальність для характеристик сучасного безпекового середовища, зокрема ролі держави в ньому. Так, У. Хельберг стверджує, що європейська безпекова спільнота «створюється на основі артикуляції та гіперболізації наявних і потенційних загроз... Проведення штучних кордонів між безпекою і небезпекою відбувається за відмінностями між певними релігійними, етнічними, расовими, політичними спільнотами з одночасним позиціонуванням відповідних відмінних характеристик як чужих, поганих, загрозливих. Така маніпуляція між сторонами добра і зла сприяє формуванню ідентичності, яка є ідентичністю проти-ворога. При цьому ворог сприймається навіть не як „інший?” зі своїми цінностями, несхожими, наприклад, на ліберально-демократичні, а саме як „чужий?” – ненормальний, недемократичний» [4, с. 39]. У свою чергу, А. Зелінський пропонує вважати сек'юритизацію однією з ключових моделей політики національної безпеки серед країн-членів ЄС, де «політика національної безпеки набуває ознак ідеології, що домінує на сучасному етапі розвитку ліберально-демократичних суспільств» [1, с. 8]. Визначаючи сек'юритизацію як один із провідних механізмів забезпечення політичного процесу в сучасних європейських демократіях, автор наголошує, що «найважливішою складовою частиною процесу сек'юритизації... слід вважати заходи, спрямовані на актуалізацію загрози, загострення відчуття небезпеки серед представників цільової аудиторії» та «легітимації надзвичайних заходів» [1, с. 14]. Д. Эйвазов визначає сек'юритизацію в найбільш загальному розумінні як «процес осмислення державою ситуації, в ході якої ті чи інші явища визначаються як загрози національній безпеці, для нейтралізації яких можуть бути використані в тому числі надзвичайні заходи» [5, с. 160]. На нашу думку, автори маніпулятивно і досить спрощено сприймають і сам термін, і «концепцію сек'юритизації як моделі національної безпеки та її ідеології». Концепт сек'юритизації дає можливість розглядати будь-який конфлікт як такий, що виникає спонтанно або розвивається у проблему безпеки. Наприклад, існують певні питання, які можуть бути вирішені в межах звичайного, рутинного переговорного процесу, але вони можуть кардинально змінитися, якщо складовою частиною ситуації стає культурне або цивілізаційне протиставлення. Тоді відбувається мобілізація громадської думки і включаються емоції та відчуття, зокрема ідентичності й іншості. Тоді починається стадія політизації. Надалі конфлікт набуває характеру проблеми безпеки, коли інший, чужинець, щось або хтось неорганічний і неприродний для даного простору викликає певну агресію. Отже, сек'юритизацією слід вважати переміщення того чи іншого ігнорованого раніше питання в політичний порядок денний з подальшим можливим виходом цього питання з власне політичної сфери у сферу безпеки. Власне, на етапі можливого переродження конфлікту з політичної площини в безпекову і повинні бути докладені зусилля щодо запобігання такого переродження. Важливим завданням держави в цьому контексті слід вважати не стільки обмежувальні заходи, скільки зниження конфліктогенності означених питань і недопущення їх переростання в політичні протистояння і тим більше проблеми безпеки.

Сек'юритизація в міжнародних відносинах має, на думку А. Макаричева, непереборний характер через те, що «виробництво» небезпеки завжди включається у формування соціально-політичної ідентичності [2, с. 27 – 29]. Дослідження проблем ідентичності завжди характеризувалися широким спектром підходів до трактування сенсів та позиціонування вчених і урядовців, які розглядали окремі аспекти проблематики у зв'язку з актуальними подіями в кожному окремому історичному періоді з точки зору політики та безпеки. Так,

суспільні ідентичності в дослідженні соціополітичних процесів постмодерну Ш. Муффор вважала не досить стійкими і такими, що «завжди лишаються незавершеними». На думку дослідниці, «будь-яка ідентичність може набути значення або конкретизації тільки через свої виняткові зв'язки з іншими: створення ідентичності «ми» завжди вимагає конструювання ідентичності «вони», що є відмінною від «ми» і завжди є двозначним». Висновок, що «влада завжди буває втягнута в утворення кордонів, які окреслюють ідентичність, особливо тих, які створюють суперечність між другом і ворогом» не втрачає актуальності з огляду на безпекові імперативи в контексті реальної сек'юритизації [14, р. 148 – 149].

Послідовно критикуючи гуманізм, Л. Альтгуссер у дослідженні проблем ідеологізації суспільства підкреслював, що питання про міру, до якої людина може діяти або репрезентувати себе від власного імені, є «іронією постмодерної думки», адже влада і свобода вибору залежать від обставин, а тому визначаються панівними ідеологічними впливами в кожній індивідуальній ситуації. У цьому контексті дослідник вважав, що взаємозв'язок індивідів з реальними умовами існування є уявним, а «індивід витворюється через інтерпеляцію як суб'єкт, що впізнає себе в наявній реальності...» [6, р. 121 – 122].

Концепція національної ідентичності як багатовимірною культурного феномену формувалася упродовж другої половини ХХ ст. Процеси формування національних ідентичностей і характерні риси національної ідентифікації А. Д. Сміт пов'язував з різними етнічними основами та підкреслював їх істотну роль у формуванні сучасних націй. Розглядаючи природу різних видів націоналістичних ідеологій, їх вплив на формування національної, територіальної, етнічної чи політичної ідентичності та політичні наслідки формування різних видів національної ідентичності, він наголосив на їх потенційному впливі на виникнення етнічних конфліктів. Ішлося також про шанси заміни ідентичностей та ідеологій, що призводять до місцевої нестабільності. Націоналізм учений аргументував як органічний складник і цінність у межах національної ідентичності [16, р. 7].

На нашу думку, не слід інтерпретувати в наші дні як пророцтво твердження про те, що «з огляду на перешкоди розвитку багатонаціональних корпорацій, розпад оборонних блоків та націоналізацію глобальних комунікаційних мереж, шанси близького відмирання націоналізму видаються примарними й у майбутньому національна ідентичність та націоналізм і далі, ймовірно, становитимуть могутню і все більшу силу» [16, р. 9]. Попри посилення впливів націоналізму і позиції його adeptів на парламентській арені в межах ЄС та національних парламентів, а саме: Франції, Іспанії, Австрії, Нідерландів та інших, – бурхлива негативна реакція громадянського суспільства на такі досягнення праворадикальних партій урівноважує ситуацію. Актуалізація націоналістичних рухів на фоні міграційної кризи виглядає як «пережиток та реакційна рефлексія».

У наукових та політичних колах питання національної ідентичності довгий час сприймалися як аполітичні та приватні. Однак використання у військово-політичних процесах проблематики мови, релігії та традиційності гарантовано приносило політикам істотні дивіденди, особливо у справі згуртування електорату. Конфлікти на етнічному та релігійному ґрунті, у тому числі в європейських країнах, переважно визначалися як «конфлікти з нульовою сумою». Остання чверть ХХ ст. стала часом, коли традиції безвихідності такого протистояння були порушені (зокрема, у Великій Британії та Північній Ірландії з Ірландською республіканською партією, в Іспанії – з баскською націоналістичною організацією тощо) на користь мирного співіснування на основі взаємоповаги та толерантної громадянської позиції.

М. Кастеллс, аналізуючи кризу політичної легітимності в усьому світі, підкреслив значення культурної, релігійної та національної ідентичності як джерела сенсу для людей та для соціальних рухів [9, р. 332]. На думку вченого,

динаміка глобальних та локальних змін свідчить, що місцевості втрачають своє культурне, історичне, географічне значення і реінтегруються у функціональні мережі чи в образні колажі, викликаючи до життя простір потоків, який замінює простір місць, що дійсно знижує конфліктогенність проблематики ідентичності.

Від початку XXI ст. процеси трансформації національної ідентичності серед народів європейських країн тривають. Так, не втрачають актуальності міркування дослідників Великобританії про формування наднаціональної колективної ідентичності, яка могла б об'єднати всі етноси, що проживають на її території у певне «britishness» – щось подібне до «британськості»; у Німеччині продовжуються дискусії з приводу введення терміна «*leitkultur*», що, за Т. Бассам, розуміється як «ключова культура» [8, р. 49]. Негативним прикладом у цьому контексті може стати національна політика Радянського Союзу, зокрема щодо формування нової історичної ідентичності «радянський народ», негативні та навіть трагічні наслідки якої після розпаду СРСР народи посткомуністичних країн змушені долати ще й нині. Натомість позитивним прикладом є поширення ідеї можливого поєднання трьох рівнів ідентичності в інтегрованих європейських суспільствах: збереження міцних позицій звичного національного рівня самоідентифікації, транснаціонального рівня спільних європейських цінностей та етнічного рівня ідентичності – збереження історичної пам'яті.

**Висновки.** Підвищення ефективності публічного управління завдяки залученню громадськості до розробки та реалізації політик, оптимізація термінів та якості прийняття кваліфікованих управлінських рішень визначають важливу позитивну тенденцію у розвитку публічного управління та суспільства в цілому. Водночас зміна поколінь управлінських еліт у посттоталітарних країнах не відзначилася приходом до влади професіоналів, готових брати на себе відповідальність, і спровокувала тенденцію до спрощення суті та алгоритмів управлінської діяльності, що негативно впливає на інституціональну структуру суспільства й управління. Отже, не викликає сумнівів необхідність протистояти деструктивним тенденціям на фоні популізму, розмиванню засад демократії та суспільної взаємодії. Найбільш конструктивним шляхом урівноваження основних тенденцій розвитку суспільства та управління на фоні глобалізації, інтеграції, децентралізації та інформаційно-технологічних впливів буде вироблення стратегії критичної самооцінки. Ідеться про визначення урядами та інтеграційними управлінськими структурами, у тому числі й у сфері безпеки, своїх можливостей та обмежень таким чином, щоб забезпечити відповідний баланс між державою, приватним сектором та громадянським суспільством. Такий шлях вимагає якомога більшої прозорості з боку держави з метою забезпечення підтримки суспільства і підприємництва у виробленні та реалізації політик. Концепція стійкості є ще одним уявленням про проблеми сталого розвитку, оскільки акцент робиться на силі систем та їх здатності постійно змінюватися. Передбачається, що стійкість є найбільш конструктивною стратегією, а набуття досвіду, оволодіння сучасними технологіями комунікації та професійна підготовка мають шанс урівноважити обидві тенденції на користь підвищення якості як управлінської діяльності, так і життя суспільства.

#### Список бібліографічних посилань

1. Зелінський А. Політика сек'юритизації як модель ідеології національної безпеки. *Магістеріум. Політичні студії*. 2016. Вип. 64. С. 8 – 14.
2. Макарычев А. Безопасность и возвращение политического: критические дебаты в Европе. *Индекс безопасности*. 2008. № 4(87), т. 14. С. 25 – 40.
3. Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. 2018. 472 с.
4. Хельберг У. Сек'юритизація як політичний феномен *Магістеріум. Політичні студії*. 2011. Вип. 46. С. 31 – 40.
5. Эйвазов Д. Секьюритизация и региональная активность держав на примере

### ***Theory and history of Public Administration***

политики России в украинском кризисе. *Международные процессы*. 2017. Т. 15, № 4. С. 156 – 173. doi: 10.17994/IT.2017.15.4.51.9.

6. Althusser, L. (1971). Ideology and ideological state apparatuses. In *Lenin and philosophy and other essays*. London: New Left Books.

7. Barnes, Richard A. (2000). Democratic Governance and International Law, edited by Gregory H. Fox and Brad R. Roth. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8(1), 281 – 299. Retrieved from <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol8/iss1/15>.

8. Bassam, T. (1998). *Europa ohne Identitat? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*. Munchen: C. Bertelsmann.

9. Castells, M. (2009). *The Power of Identity*. Hoboken, N I: Wiley-Blackwell.

10. Grote, J. R. *Social Cohesion and the State: Improving governability, legitimacy, accountability*. Retrieved August 23, 2018 from [https://www.g20-insights.org/policy\\_briefs/improving-governability-legitimacy-accountability](https://www.g20-insights.org/policy_briefs/improving-governability-legitimacy-accountability).

11. Hooghe L., & Marks, G. (2002). Types of multi-level governance. *Les Cahiers europeens de Sciences Po*, 03, 6 – 7 Retrieved from [https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3\\_2002\\_final.pdf](https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf).

12. Kalyayev, A., Efimov, G., Motorny, V., Dziaany, R., & Akimova, L. (2019). *Global Security Governance: Conceptual Approaches and Practical Imperatives*. Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference. Spain: Granada, (pp. 4484 – 4495).

13. Kalyayev, A. Kozlowski, R., Wozniak-Krakowian, A., Podolchak, N., & Dziurakh, Y. (2019, November). *Collective identity and multiculturalism in modern society and governance: European context*. Proceedings of the 34th International Business Information Management Association Conference. Spain: Madrid, (pp. 9762 – 9771).

14. Laclau, E., & Mouffe, Ch. (1985). *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso.

15. Novak-Kalyayeva, L., Kuczabski, A., Yasnyska, N., Andreyeva S., & Shapovalova, I. (2018, November). *Changing the paradigm of public governance in the context of the challenges of sustainable development*. Proceedings of the 32th International Business Information Management Association Conference. Spain: Seville, (pp. 2023 – 2031).

16. Smith, A. (1994). *National Identity*. London: Penguin books.

17. Taliaferro, J. W. (2000). Security Seeking under Anarchy Defensive Realism Revisited. *International Security*, 25(3), 128 – 161.

### **List of references**

1. Zelinskyi A. Polityka sekiurytyzatsii yak model ideolohii natsionalnoi bezpeky. *Mahisterium. Politychni studii*. 2016. Vyp. 64. P. 8 – 14 [in Ukrainian].

2. Makaryichev A. Bezopasnost i vozvraschenie politicheskogo: kriticheskie debaty v Evrope. *Indeks bezopasnosti*. 2008. № 4(87), t. 14. P. 25 – 40 [in Russian].

3. Polityka suspilnykh reform: stratehiia, mekhanizmy, resursy / za red. O. O. Rafalskoho, O. M. Maiborody. Kyiv: In-t polit. i etnonats. doslidzh. im. I. F. Kurasa. 2018. 472 p. [in Ukrainian].

4. Khelberh U. Sekiurytyzatsiia yak politychnyi fenomen *Mahisterium. Politychni studii*. 2011. Vyp. 46. P. 31 – 40 [in Ukrainian].

5. Eyvazov D. Sekyuritizatsiya i regionalnaya aktivnost derzhav na primere politiki Rossii v ukrainskom krizise. *Mezhdunarodnyie protsessyi*. 2017. Т. 15, № 4. P. 156 – 173. doi: 10.17994/IT.2017.15.4.51.9 [in Russian].

6. Althusser, L. (1971). Ideology and ideological state apparatuses. In *Lenin and philosophy and other essays*. London: New Left Books [in English].

7. Barnes, Richard A. (2000). Democratic Governance and International Law, edited by Gregory H. Fox and Brad R. Roth. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8(1), 281 – 299. Retrieved from <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol8/iss1/15> [in English].

8. Bassam, T. (1998). *Europa ohne Identitat? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*. Munchen: C. Bertelsmann [in German].

9. Castells, M. (2009). *The Power of Identity*. Hoboken N I: Wiley-Blackwell [in English].

10. Grote, J. R. *Social Cohesion and the State: Improving governability, legitimacy,*

***Public Administration and Local Government, 2020, issue 4(47)***

*accountability*. Retrieved August 23, 2018 from [https://www.g20-insights.org/policy\\_briefs/improving-governability-legitimacy-accountability](https://www.g20-insights.org/policy_briefs/improving-governability-legitimacy-accountability) [in English].

11. Hooghe, L., & Marks, G. (2002). Types of multi-level governance. *Les Cahiers europeens de Sciences Po*, 03, 6 – 7. Retrieved from [https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3\\_2002\\_final.pdf](https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf) [in English].

12. Kalyayev, A., Efimov, G., Motorny, V., Dzianyy, R., & Akimova, L. (2019). *Global Security Governance: Conceptual Approaches and Practical Imperatives*. Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference. Spain: Granada, (pp. 4484 – 4495) [in English].

13. Kalyayev, A., Kozlowski, R., Wozniak-Krakowian, A., Podolchak, N., & Dziurakh, Y. (2019, November). *Collective identity and multiculturalism in modern society and governance: European context*. Proceedings of the 34th International Business Information Management Association Conference. Spain: Madrid, (pp. 9762 – 9771) [in English].

14. Laclau, E., & Mouffe, Ch. (1985). *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso [in English].

15. Novak-Kalyayeva, L., Kuczabski, A., Yasnyska, N., Andreyeva S., & Shapovalova, I. (2018, November). *Changing the paradigm of public governance in the context of the challenges of sustainable development*. Proceedings of the 32th International Business Information Management Association Conference. Spain: Seville, (pp. 2023 – 2031) [in English].

16. Smith, A. (1994). *National Identity*. London: Penguin books [in English].

17. Taliaferro, J. W. (2000). Security Seeking under Anarchy Defensive Realism Revisited. *International Security*, 25(3), 128 – 161 [in English].

KALIAIEV Anatolii

PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Public Administration, Lviv Regional Institute of Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### **CURRENT TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SECURITY FIELD: NATIONAL AND GLOBAL ASPECTS**

Current trends in public administration are considered in the context of national security imperatives, in particular regarding prevention and elimination of military conflicts, achievement of international understanding and formation of a global security environment. In recent decades, military conflicts of varying intensity and scale, both in Europe and beyond the continent, have remained a potential threat to Ukraine and all European countries. The research methodology is based on a systematic approach, which, in particular, summarizes modern interpretations of public administration and identifies problematic aspects of reforming modern governance structures amid globalization, informatization and democratization of the society and government. The position on the effectiveness and political perspective of democratic reforms is substantiated. Similar processes are observed in public administration in the security field within the democratic trend aimed at developing a dialogue between society and government through the active involvement of a wide range of non-state actors. On the basis of the dialectical method the trends of public administration development in the field of military security are researched and their ambivalence is argued. The global context of the new consolidated view on the protection of the common future of humanity is noted. The axiological method has provided an opportunity to characterize the processes of securitization of socio-political life and to determine the prospects for reducing its conflictogenity. It is consistently held that the most effective and efficient is the combination of three levels of identity in integrated European societies: maintaining strong positions of the customary national level of self-identification, transnational level of common European values and ethnic level of identity - preservation of historical memory.

Key words: public administration, national security, military security, securitization of political life, national identity.

Надійшла до редколегії 28.12.20

КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій Володимирович  
канд. наук з держ. упр., спеціаліст відділу  
у справах молоді управління молоді і спорту  
Дніпропетровської облдержадміністрації  
ORCID: 0000-0001-5089-1006

## ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Аналізуються економічні, правові та інституційні засади формування та розвитку європейської політики регіонального розвитку. Умовно виокремлюються сім етапів еволюції інструментів регіональної політики ЄС, інституційною формою яких згодом стали рамкові програми ЄС. Пропонується періодизація формування регіональної політики на основі прийняття основних нормативних актів ЄС. На основі узагальнення наведених підходів надається еволюція регіональної політики ЄС. Наголошується на актуалізації необхідності застосування досвіду формування та реалізації регіональної політики ЄС у вітчизняній практиці.

Ключові слова: етапи формування політики, засади формування політики, еволюція інструментів політики, регіональний розвиток.

**Постановка проблеми.** У країнах ЄС регіональний розвиток, особливо політика та нормативна база регіонального розвитку, став предметом постійної еволюції та адаптації, що відповідає потребам структурних змін у країнах, політиці ЄС та вимогам самих регіонів. Утім, досвід формування та реалізації регіональної політики в різних країнах мав і певні відмінності. Існує значна кількість робіт, присвячених дослідженню цього досвіду, виокремленню певних історичних періодів його формування. Але в переважній більшості наукових досліджень в основу періодизації покладені або економічні чинники (трансформація політики, пов'язана зі зміною цілей, економічних та фінансових механізмів її реалізації), або політичні та правові чинники (трансформація принципів, ідеології регіональної політики, створення правової бази для її реалізації). Існує потреба в узагальненні зазначених підходів стосовно визначення етапів еволюції політики регіонального розвитку європейських країн.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми формування державної регіональної політики широко досліджуються в межах як науки державного управління, так і економіки. Ідеться, насамперед, про праці таких українських і зарубіжних учених, як: В. Антонов, В. Бабаєв, О. Бобровська, З. Варналій, В. Воротін, В. Геєць, М. Долішній, В. Керецман, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, Ю. Наврузов, С. Романюк, А. Ткачук, О. Топчієв, Т. Уманець та ін. Серед останніх публікацій потрібно відзначити праці М. Бутка, В. Гоблика, О. Грінько, С. Давимуки, О. Козиревої, В. Куйбіди, С. Лучик, В. Лучика, А. Маєва, Н. Мирної, О. Савки, І. Свиди, О. Тур, Л. Федулової, О. Хомик, Л. Щербаківської.

**Метою статті** є на основі дослідження історичних етапів формування політики регіонального розвитку європейських країн запропонувати узагальнену періодизацію еволюції політики.

**Викладення основного матеріалу.** Хоча найдовшу і найбагатшу історію формування державної регіональної політики має Великобританія, у якій з'явилися її перші теоретичні концепції ще до початку Другої світової війни, потрібно зазначити, що з кінця XIX ст. проблеми економічного простору почали досліджуватись в економічній теорії. До того часу головні течії економічної думки

щодо проблем економічного простору розроблялися в економічній географії. М. Бутко до цих наукових шкіл відносить:

- німецьку школу розміщення виробництва (І. Тюнен, В. Лаунгардт, А. Вебер, В. Крісталлер, А. Льош);
- французьку школу полюсів зростання та конкурентоспроможності (Ф. Перру, Ж. Будвіль, М. Потье, М. Агметта, Р. Буайє);
- теорію англійських індустріальних районів (А. Маршалл) та італійських промислових округів (Дж. Бекаттіні);
- американську модель «центр-периферія» (Дж. Фрідман);
- радянську школу територіально-виробничих комплексів (І. Александров, М. Колосовський, Ю. Саушкін, М. Паламарчук, М. Барановський) [1].

Зародження регіональної політики почалося з 1950-х рр. (з 1950 р. – в Італії, 1951 р. – Німеччині, 1951 – 1952 рр. – Нідерландах, 1952 р. – Ірландії, Франції, 1958 р. – Данії, 1959 р. – Бельгії). Протягом цього часу політики спрямовували зусилля на згладжування надмірних диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів за рахунок перерозподілення грантів і субсидій проблемним територіям і створення центрально керованої системи нагляду за прогресом політики урядів. Із переходом країн Європи та світу до нової суспільно-економічної формації – постіндустріальної – і посилення процесів децентралізації та локалізації економічної діяльності цілі державних регіональних політик змінилися. Виникла і нова парадигма регіональної політики, і нові принципи, які орієнтуються на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також партнерство з приватними і неурядовими секторами.

З урахуванням євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні, розглянемо історичну ретроспективу формування політики розвитку регіонів країн-членів ЄС. Проведений аналіз показує, що немає однозначного підходу до визначення початку регіональної політики ЄС, але значна кількість дослідників, а саме: В. Гоблик, С. Лучик, А. Масв, Н. Мирна, І. Свіда, Л. Щербаківська, – називають 1957 р., коли був підписаний Римський договір. О. Грінко, змістовно проаналізувавши історію формування та етапи розвитку регіональної політики ЄС, зазначає, що ряд дослідників визначають її початком 1951 р., таким чином пов'язуючи її безпосередньо з початком інтеграційних процесів – створенням Європейської спільноти з вугілля та сталі [3]. Це, за оцінками деяких авторів, був так званий підготовчий етап.

Залежно від чинників, покладених в основу періодизації, науковці виокремлюють три або більше етапів розвитку регіональної політики ЄС. Наприклад, О. Савка виділяє три етапи становлення та поступової еволюції – від політики перерозподілу до повноцінної політики підтримки регіонального розвитку:

1) підготовчий етап (1951 – 1975 рр.) – закладаються основи регіонального розвитку, формуються інститути та механізми;

2) етап поступового розвитку регіональної політики на всій території Європейського співтовариства (1975 – 1988 рр.) – механізми регіональної політики починають реалізовувати спільну структурну політику;

3) етап розпочався реформою 1988 р. – формуються специфічні завдання та принципи підтримки регіонів, перш за все нових країн-членів ЄС. Цей процес продовжує реалізовуватися і сьогодні, оскільки допомога та підтримка країн і зменшення контрастів так і залишаються пріоритетами регіональної політики ЄС [11].

О. Грінко зазначає, що переважна більшість науковців має однакову думку щодо хронологічних меж другого етапу становлення регіональної політики ЄС. Стосовно першого та третього етапів існують дещо різні підходи. Так, у ряді західних досліджень визначається початок регіональної політики тільки з 1975 р., адже саме в цей період створюється комісія з регіональної політики та починає діяти Європейський фонд регіонального розвитку [3].

Значна кількість дослідників зауважують, що третій етап починається з 1988 р. і триває до сьогодні, визначаючи його як сучасний етап розвитку регіональної політики ЄС. Водночас багато науковців виділяють третій та четвертий, тобто сучасні етапи в розвитку та трансформації регіональної політики ЄС. Так, ряд авторів третій етап окреслюють хронологічними межами 1988 – 1999 рр. Критеріями виділення цього періоду для них стали реформи 1988 р., підписання Маастрихтського договору та реформа структурної політики 1999 р. Цей етап вони визначають як реформаторський. Регіональна політика повинна трансформуватися в структурну політику, мета якої – економічне та соціальне об'єднання. Саме в цей період були розроблені п'ять основних принципів європейської регіональної політики (політики об'єднання) та керування структурними фондами ЄС, а саме: координація, концентрація, програмування, додатковість, партнерство.

У деяких дослідженнях третій етап охоплює період 1988 – 2004 рр., який характеризується масштабним розширенням ЄС, вступом до нього країн Центральної та Східної Європи. Цей процес, на думку його прихильників, вплинув на реалізацію регіональної політики, яка повинна була бути адаптована до нових реалій. Країни, які вступили, відставали в соціально-економічному розвитку від країн ЄС за всіма показниками, значокість проведення регіональної політики в цих умовах набувала особливої важливості та актуальності для подальшого розвитку ЄС та поглиблення інтеграційних процесів усередині нього, пов'язаних з планами розробки та прийняття конституції ЄС.

Вчені-економісти за основу своєї періодизації беруть фінансові плани розвитку ЄС, показники економічного розвитку регіонів, еволюцію механізмів фінансування та економіко-соціальних цілей того чи іншого періоду реалізації регіональної політики. О. В. Козирева, О. В. Тур виділяють шість етапів розвитку регіональної політики країн-членів ЄС (табл. 1) [5].

Таблиця 1

**Економічні засади формування регіональної політики країн-членів ЄС**

Етап	Сутність
1	2
1960 – 1970-ті рр.	Період несприятливої економічної кон'юнктури та загострення конкуренції. У цей період регіональна політика стала складовою частиною середньострокових програм економічної політики ЄС, які передбачали кращу координацію регіональної політики кожної країни для забезпечення інтересів співтовариства загалом та відповідальності ЄС за регіональний розвиток країн-членів
1975 – 1987 рр.	Етап, пов'язаний зі створенням структур щодо фінансування заходів політики, а саме: Комітету з регіональної політики при Раді міністрів ЄЕС та Європейського фонду регіонального розвитку, які діяли в межах бюджету ЄС
1988 – 1999 рр.	Заходи регіональної політики були спрямовані на підтримку регіонів, що характеризувалися такими рисами: значне відставання за рівнем розвитку; занепад місцевої промисловості; високий рівень безробіття; необхідність у пристосуванні робочої сили до змін у функціонуванні виробництва; незадовільний стан сільського та рибного господарства; низька щільність населення (до 8 осіб/км <sup>2</sup> )
2000 – 2006 рр.	Скорочення основних напрямів політики, що пов'язано з усвідомленням необхідності більш чіткого визначення цілей, які полягали в такому: <ul style="list-style-type: none"><li>– підвищення рівня економічного розвитку менш розвинутих регіонів (валовий регіональний продукт (ВРП) на душу населення менше ніж 75 % від середнього значення в ЄС за паритетом купівельної спроможності);</li><li>– сприяння економічним та соціальним перетворенням у регіонах зі «структурними труднощами»;</li><li>– модернізація системи професійної підготовки та працевлаштування</li></ul>

1	2
2007 – 2013 рр.	<p>Акцентами регіональної політики ЄС у цьому періоді були такі напрями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– конвергенція: підтримка створення робочих місць у проблемних регіонах країн-членів ЄС;</li> <li>– регіональна конкурентоспроможність та зайнятість (досягнення повної зайнятості, підвищення продуктивності праці та якості робочих місць, боротьба із соціальним відчуженням);</li> <li>– європейське територіальне співробітництво у вигляді транскордонної та транснаціональної програм.</li> </ul> <p>Таким чином, головна відмінність регіональної політики ЄС на новому етапі полягала в її розумінні не лише як засобу подолання регіональних диспропорцій, але й як засобу підтримки конкурентоспроможності регіонів. Тобто регіональна політика набула спрямованості на створення умов для повної реалізації регіонами наявного потенціалу та отримання конкурентних переваг</p>
2014 – 2020 рр.	<p>Прийняття нового семирічного фінансового плану на 2014 – 2020 рр. Етап традиційно супроводжувався переглядом сутності основних напрямів діяльності та розмірів їх фінансування. Незважаючи на те що в новому періоді витрати на регіональну політику ЄС зменшилися, вони займають значну питому вагу в обсязі видатків загального бюджету (32,5%). Серед нововведень слід також відзначити обов'язковість загальних правил для всіх європейських бюджетних фондів з метою підвищення ефективності їх діяльності. Зокрема, передбачено спрощення процедур для більшої результативності програм і проєктів регіональної політики; концентрацію уваги на певному переліку орієнтирів у межах стратегії «Європа-2020»; закріплення нових партнерських відносин для встановлення співробітництва між країнами-членами ЄС. Також запропоновано дотримання принципу прямої залежності дозволу на надання коштів з європейських фондів від виконання країнами вимог щодо зменшення дефіциту бюджету та величини державного боргу в межах Європейського триместру.</p> <p>Нововведенням нового етапу регіональної політики ЄС став також підхід до ідентифікації проблемних регіонів. Починаючи з 2014 р. такими, що потребують підтримки, вважаються три типи регіонів, а саме: менш розвинуті, ВРП на душу населення яких становить менше ніж 75 % від середнього в ЄС; перехідні регіони, де індикатор проблемного стану перебуває в межах від 75 % до 90 %; більш розвинуті регіони, де індикатор проблемного стану сягає більше ніж 90 %. Такий розподіл свідчить про намагання припинити розпорощення значного обсягу коштів на регіони, що мають ВРП на душу населення, більший за 75 %. Для найменш розвинутих територій питома вага коштів структурних фондів ЄС у фінансуванні політики конвергенції повинна бути не більше ніж 85 %, для більш розвинутих – 50 %</p>

Отже, дослідники-економісти у ході реалізації регіональної політики на її сучасному етапі виділяють ряд етапів, пов'язаних з реалізацією семирічних планів розвитку ЄС, узявши за критерії фінансове забезпечення, механізми забезпечення та цілі.

Поширення компетенцій інституційних структур сформувало базу для становлення та розвитку спільної регіональної політики ЄС. В. Пилипів умовно виокремлює сім етапів еволюції інструментів регіональної політики ЄС, інституційною формою яких згодом стали рамкові програми ЄС (табл. 2) [10].

Етапи еволюції інструментів регіональної політики ЄС

Етап	Сутність
1	2
1957 – 1975 рр.	Спеціалізований інструментарій реалізації політики був відсутній. Розподіл фінансової підтримки в цей період здійснювався за рахунок Європейського соціального фонду, створеного у 1958 р., та Європейського фонду орієнтації і гарантій у сфері сільського господарства, створеного у 1962 р. Фінансова допомога розподілялася між державами-членами, які вже за власними критеріями спрямовували кошти на підтримку різних регіональних проєктів. Програмного характеру згладження диспропорцій регіонального розвитку не мало
1975 – 1988 рр.	Перші заходи з програмної фінансової підтримки менш розвинених регіонів почали здійснюватися із заснуванням Європейського фонду регіонального розвитку у 1975 р. На ранній стадії основними напрямками фінансування фонду було інвестування в інфраструктуру та малі підприємства, які створюють не менше як 10 нових робочих місць. Спочатку фонд функціонував як компенсаційний механізм для країн-членів ЄС, а його кошти розподілялися між ними за квотним принципом на регіональні програми розвитку. Проте згодом, виявивши неефективність впливу такого механізму на динаміку регіональних диспропорцій, прийнято рішення про поступове відмовлення від квот країн у розподілі коштів. Спочатку виділено 5 % для перерозподілу без урахування квот на спільні програми розвитку, напрями яких визначалися Радою міністрів. З 1984 р. ставилося питання про суттєве збільшення безквотної частки коштів фонду, яка б спрямовувалася у спільно визначені сфери. Проте через спротив більшості країн квоти були збережені з можливістю коригування їх частки. Розподіл отриманих коштів у межах країн усе ще відбувався на основі внутрішніх рішень. Обсяг фонду за цей період зріс з 4,8 % до 7,8 % бюджету ЄС
1988 – 1993 рр.	Змінено підходи до проведення політики вирівнювання в напрямі концентрації зусиль на скорочення розривів у розвитку різних регіонів і диференційовану підтримку регіонального розвитку за визначеними на рівні співтовариства пріоритетами. Унаслідок такої реформи плани регіональної політики країн-членів підпорядковано загальним пріоритетним цілям, запроваджено програмний підхід, принцип компліментарності, координацію і поєднання різних інструментів регіонального розвитку, а ресурси структурних фондів в основному сконцентровані на найменш забезпечених регіонах ЄС. Частка структурних фондів у бюджеті ЄС зросла до 31 %. Структурні фонди почали здійснювати не проєктне, а програмне фінансування розвитку, яке планувалося на три-чотири роки. Для того щоб одержати фінансування зі структурних фондів країни, почали складати плани регіонального розвитку відповідно до цілей і пріоритетів фондів
1993 – 1999 рр.	Після підписання і набуття чинності Маастрихтської угоди важливість питання соціально-економічного згуртування регіонів суттєво посилилась, у результаті чого прийнято рішення про створення нового інструменту посилення регіонів найбільш бідних країн – Фонду згуртування (1993 р.). У 1994 р. введено в дію ще один структурний фонд – Фінансовий інструмент підтримки рибальства – для підтримки диверсифікації та підвищення конкурентоспроможності в секторі рибальства. Крім того, змінилися критерії та адміністративні процедури щодо відбору отримувачів допомоги зі структурних фондів, а також період планування

1	2
2000 – 2006 рр.	<p>На цей період встановлено три цілі:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) розвиток структурно відсталих (слабких) регіонів;</li> <li>2) підтримка соціально-економічної переорієнтації регіонів, які зазнали структурних труднощів;</li> <li>3) адаптація та модернізація освіти, навчальних програм і проведення політики зайнятості в регіонах, які не підпадають під першу мету.</li> </ol> <p>Це обумовило зміни в підходах до розподілу фінансових ресурсів на визначені цілі. Крім того, звужено перелік тематичних напрямів ініціатив спільнот, які можуть фінансуватися за рахунок коштів структурних фондів ЄС, до чотирьох:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) транскордонне, транснаціональне і міжрегіональне співробітництво (INTERREG);</li> <li>2) сталий розвиток міст і міських територій (URBAN);</li> <li>3) розвиток сільських територій через ініціативи локальних груп (LEADER +);</li> <li>4) протидія дискримінації на ринку праці (EQUAL).</li> </ol> <p>Частка витрачених коштів на фінансування цих ініціатив становила 5,35 % коштів структурних фондів</p>
2007 – 2013 рр.	<p>Трансформація інструментів регіональної політики в цей період стосувалася як цільових пріоритетів, так і інструментів їх реалізації: новими пріоритетами згуртування стали конвергенція, регіональна конкурентоспроможність і зайнятість, територіальне співробітництво; оновлено підходи до процесу планування і нові вимоги до фінансового управління, контролю та оцінювання проєктів; визначено нові правила створення транскордонних органів управління для програм співробітництва</p>
2014 – 2020 рр.	<p>Для реалізації стратегії «Європа-2020: стратегія розумного, сталого та всеохопного зростання» затверджено фінансовий план на 2014 – 2020 рр., який передбачив оновлений механізм фінансового забезпечення регіональної політики. Так, для досягнення визначених трьох пріоритетів (розумне, стале та всеохопне зростання) передбачено використання понад 351 млрд євро із трьох основних інструментів – Фонду згуртування, Європейського фонду регіонального розвитку і Європейського соціального фонду</p>

Н. Мирна запропонувала періодизацію розвитку європейської регіональної політики на основі формування її правових засад (табл. 3) [8].

Таблиця 3

**Правові засади формування регіональної політики країн-членів ЄС**

Нормативно-правовий акт	Сутність змін
1	2
Римський договір 1957 р.	<p>Підкреслювалась необхідність зменшення економічного розриву між різними регіонами і подолання відсталості районів, що перебувають у менш сприятливих умовах, припускалось об'єднання національних господарств при скороченні розриву між ними. Договором був покладений початок правового оформлення регіональної політики. Інтеграційний розвиток, стимульований цим актом, сприяв усвідомленню необхідності здійснювати політику фінансової підтримки тих або інших держав і регіонів в їх складі</p>
Єдиний європейський акт 1986 р.	<p>Встановлювалась необхідність розвитку та запровадження дій, спрямованих на зміцнення економічного та соціального згуртування, маючи на меті: скорочення відмінностей між рівнями розвитку окремих регіонів та зменшення відсталості регіонів, що перебувають у найменш</p>

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

<i>1</i>	<i>2</i>
	сприятливих умовах, чи островів, включаючи сільські райони. Визначалися принципи політики згуртування поряд зі структурною політикою, які лягли в основу регіональної політики, хоча створений у цей час Фонд згуртування базувався на принципі підтримки держав, а не регіонів
Хартія регіоналізму 1988 р.	Хартія в загальних рисах визначила численні цілі щодо заміни моделі «Європа батьківщин» на модель «Європа регіонів»
Маастрихтська угода 1992 р.	Підписання Маастрихтської угоди дозволило закріпити як суб'єкти землі, регіони, а також автономні співтовариства. Політика вирівнювання зафіксована в угоді як найважливіша поряд з валютним союзом. Договір визначив механізми й окреслив основні напрями регіональної політики ЄС, виділив провідною метою економічне та соціальне згуртування
Амстердамський договір 1997 р.	Підтверджується стратегічна важливість політики згуртування. У договорі окремий розділ щодо безробіття, акцентується увага на необхідності дій на рівні ЄС у напрямі зниження рівня безробіття

Підсумовуючи наведене, можемо викласти таку еволюцію регіональної політики ЄС:

- 1) 1958 р. – створення Європейського соціального фонду (European Social Fund);
- 2) 1975 р. – створення Фонду європейського регіонального розвитку (European Regional Development Fund);
- 3) 1986 р. – створення правової бази регіональної політики в Єдиному європейському акті;
- 4) 1988 р. – інтеграція структурних фондів у зведену політику згуртування з бюджетом 64 млрд еку під впливом входження Греції (1981 р.), Іспанії та Португалії (1986 р.) до ЄС;
- 5) 1993 р. – закріплення в Маастрихтському договорі Фонду згуртування, Комітету регіонів та принципу субсидіарності;
- 6) 1994 – 1999 рр. – збільшення вдвічі ресурсів регіональних фондів, які становлять третину бюджету ЄС;
- 7) 1995 р. – закріплення мети підтримання малозаселених регіонів Фінляндії та Швеції (бюджет – 168 млрд еку);
- 8) програма «Порядку денного 2000» («Agenda 2000») визначила цілі регіональної політики ЄС на період 2000 – 2006 рр., які передбачали: сприяння розвитку і реструктуризації відсталих (за показниками соціально-економічного розвитку) регіонів ЄС (у тому числі старопромислових, монофункціональних регіонів) (мета 1); підтримку соціально-економічних перетворень та розвиток сільського господарства в регіонах зі структурними проблемами (депресивних, гірських, прикордонних, віддалених тощо) (мета 2); модернізацію політики освіти, професійно-технічної підготовки і зайнятості на всій території ЄС (мета 3);
- 9) 2000 – 2004 рр. – впровадження інструментів допоміжного фінансування та технологій ноу-хау для країн-кандидатів на вступ до ЄС;
- 10) 2004 р. – вступ десяти нових країн в ЄС, що збільшило населення ЄС на 20 %, але ВВП – лише на 5 % (бюджет – 13 млрд євро для 15 країн-старих членів ЄС, 22 млрд євро для країн-нових членів ЄС);
- 11) 2007 – 2013 рр. – спрямування бюджету 347 млрд євро на регіональний розвиток (у тому числі 25 % – на дослідження та інновації, 30 % – на розвиток екологічно безпечної інфраструктури та запровадження заходів із подолання кліматичних змін);
- 12) 2014 – 2020 рр. – спрямування бюджету 351,8 млрд євро на регіональний

розвиток, ключовими пріоритетами якого визнано дослідження та інновації, цифровий порядок денний, підтримка малих і середніх міст, низьковуглецева економіка тощо (зокрема, 26,7 млрд євро спрямовано винятково на заходи з енергоефективності та розвиток відновлюваної енергетики).

Таким чином, можна констатувати, що розвиток європейської спільноти, який відбувався з початку п'ятдесятих років ХХ ст., пройшов декілька етапів. Інтенсифікація інтеграційних процесів у країнах-членах ЄС суттєво розширила можливості регіональної політики Союзу. Причиною посилення її впливу стала необхідність подолання суттєвих соціально-економічних диспропорцій у розвитку регіонів ЄС. Інструментарієм досягнення цієї мети став набір спеціалізованих структурних фондів, кількість яких змінювалася відповідно до еволюції цілей регіональної політики ЄС.

Регіональна політика ЄС має правову основу та інституціональні підґрунтя. Імплементация нормативних документів Ради Європи та поширення компетенцій інституційних структур сформували базу для становлення та розвитку спільної регіональної політики ЄС.

В умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні, актуалізується необхідність застосування досвіду формування та реалізації регіональної політики ЄС у вітчизняній практиці. Так, регіональна політика ЄС на період 2014 – 2020 рр. зорієнтована на досягнення трьох базових пріоритетів регіонального розвитку:

1) сприяння економічному наближенню (згуртуванню) для того, щоб допомогти менш розвиненим регіонам, розташованим в основному в нових країнах-членах ЄС, зменшити відставання від розвиненіших регіонів країн ЄС і мінімізувати диспропорції регіонального розвитку;

2) реалізація комплексних заходів з поліпшення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості;

3) сприяння співпраці між регіонами і країнами ЄС для того, щоб зменшити соціально-економічні розбіжності в межах ЄС, знизити бар'єри національних кордонів у межах ЄС [14].

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, також визначаються три цілі:

1) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;

2) територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;

3) ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку [9].

Як бачимо, наведені цілі обох стратегій мають дещо схожий характер за своєю сутністю. Але у вітчизняній стратегії регіонального розвитку такий важливий напрям, як розвиток міжрегіонального співробітництва визначений як операційна мета другої стратегічної мети (територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток). Викликає занепокоєння, що завдання, які мають забезпечити реалізацію зазначеної операційної мети, мають здебільшого декларативний характер та деякі залишилися невиконаними.

***Висновки:***

Проаналізувавши роботи, присвячені дослідженню досвіду формування політики регіонального розвитку країн-членів ЄС та виокремленню певних історичних періодів її становлення, можемо зазначити, що в переважній більшості наукових досліджень в основу періодизації покладені або економічні чинники (трансформація політики, пов'язана зі зміною цілей, економічних та фінансових механізмів її реалізації), або політичні та правові чинники (трансформація принципів, ідеології регіональної політики, створення правової бази для її реалізації). За критерії періодизації науковці визначають фінансове забезпечення, механізми забезпечення та цілі, які інституційно трансформуються в рамкові програми ЄС.

В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні суттєво збільшується відповідальність регіональних

органів влади за прийняття ефективних державноуправлінських рішень. Таким чином, актуалізується необхідність використання позитивного досвіду формування та реалізації європейської політики регіонального розвитку.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Бутко М. П., Хомик О. Д. Методологічні засади формування сучасної парадигми політики регіонального розвитку. *Регіональна економіка*. 2014. № 2. С. 7 – 16.
2. Гоблик В. В. Регіональна політика Європейського Союзу в контексті розвитку транскордонних регіонів. *Агросвіт*. 2015. № 3 – 4. С. 21 – 25.
3. Грінько О. Історія формування та етапи розвитку регіональної політики Європейського Союзу. *Вісн. Маріупольського держ. ун-ту*. Сер. «Історія. Політологія». 2016. Вип. 17. С. 121 – 129.
4. Давимук С. А., Куйбіда В. С., Федуллова Л. І. Тенденції розвитку нової регіональної політики ЄС. *Регіональна економіка*. 2019. № 1. С. 76 – 87.
5. Козирева О. В., Тур О. В. Політика вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів в Європейському Союзі. *Бізнес Інформ*. 2016. – № 9. С. 34 – 39.
6. Лучик С. Д., Лучик В. Є. Світовий досвід формування та реалізації політики регіонального розвитку та можливість його запровадження в Україні. *Наук. вісн. НЛТУ України*. 2013. Вип. 23.18. С. 124 – 131.
7. Маєв А. Регіональна політика Європейського Союзу: історія, цілі, тенденції розвитку. *Актуальні проблеми держ. упр.* 2014. Вип. 1. С. 24 – 27.
8. Мирна Н. В. Європейський Союз: правові та інституціональні засади політики регіонального розвитку. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2014\\_1\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2014_1_29).
9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.
10. Регіональна політика Європейського Союзу: підручник / [за ред. В. Чужикова]. Київ: КНЕУ, 2016. 495 с.
11. Савка О. В. Європа регіонів – основні тенденції розвитку регіональної політики ЄС. *Вісн. Маріупольського держ. ун-ту*. Сер. «Історія. Політологія». 2014. Вип. 9. С. 159 – 164.
12. Свіда І. В. Зарубіжний досвід формування та реалізації політики сталого регіонального розвитку: приклад для України. *Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту*. Сер. «Економічні науки». 2015. Вип. 11(4). С. 106 – 109.
13. Щербаківська Л. М. Особливості формування державної політики щодо розвитку регіонів: європейський досвід. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 18. С. 145 – 148.
14. *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* (2011). Retrieved from :[www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial\\_agenda\\_2020.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf).

#### **List of references**

1. Butko M. P., Khomyk O. D. Metodolohichni zasady formuvannia suchasnoi paradyhmy polityky rehionalnoho rozvytku. *Rehionalna ekonomika*. 2014. № 2. P. 7 – 16 [in Ukrainian].
2. Hoblyk V. V. Rehionalna polityka Yevropeiskoho Soiuzu v konteksti rozvytku transkordonnnykh rehioniv. *Ahrosvit*. 2015. № 3 – 4. P. 21 – 25 [in Ukrainian].
3. Hrinko O. Istoriia formuvannia ta etapy rozvytku rehionalnoi polityky Yevropeiskoho Soiuzu. *Visn. Mariupolskoho derzh. un-tu*. Ser. «Istoriia. Politolohiia». 2016. Vyp. 17. P. 121 – 129 [in Ukrainian].
4. Davymuka S. A., Kuibida V. S., Fedulova L. I. Tendentsii rozvytku novoi rehionalnoi polityky YeS. *Rehionalna ekonomika*. 2019. № 1. P. 76 – 87 [in Ukrainian].
5. Kozryieva O. V., Tur O. V. Polityka vyrivniuvannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv v Yevropeiskomu Soiuzi. *Biznes Inform*. 2016. – № 9. P. 34 – 39 [in Ukrainian].
6. Luchyk S. D., Luchyk V. Ye. Svitovi dosvid formuvannia ta realizatsii polityky rehionalnoho rozvytku ta mozhlyvist yoho zaprovadzhennia v Ukraini. *Nauk. visn. NLTU Ukrainy*. 2013. Vyp. 23.18. P. 124 – 131 [in Ukrainian].
7. Maiev A. Rehionalna polityka Yevropeiskoho Soiuzu: istoriia, tsili, tendentsii rozvytku. *Aktualni problemy derzh. upr.* 2014. Vyp. 1. P. 24 – 27 [in Ukrainian].

8. Myrna N. V. Yevropeyskyi Soiuz: pravovi ta instytutsionalni zasady polityky rehionalnoho rozvytku. *Derzhavne budivnytstvo*. 2014. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2014\\_1\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_29) [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serp. 2014 r. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p> [in Ukrainian].

10. Rehionalna polityka Yevropeiskoho Soiuzu: pidruchnyk / [za red. V. Chuzhykova]. Kyiv: KNEU, 2016. 495 p. [in Ukrainian].

11. Savka O. V. Yevropa rehioniv – osnovni tendentsii rozvytku rehionalnoi polityky YeS. *Visn. Mariupolskoho derzh. un-tu*. Ser. «Istoriia». Politolohiia. 2014. Vyp. 9. P. 159 – 164 [in Ukrainian].

12. Svyda I. V. Zarubizhnyi dosvid formuvannia ta realizatsii polityky staloho rehionalnoho rozvytku: pryklad dlia Ukrainy. *Nauk. visn. Khersonskoho derzh. un-tu*. Ser. «Ekonomichni nauky». 2015. Vyp. 11(4). P. 106 – 109 [in Ukrainian].

13. Shcherbakivska L. M. Osoblyvosti formuvannia derzhavnoi polityky shchodo rozvytku rehioniv: yevropeyskyi dosvid. *Investysii: praktyka ta dosvid*. 2014. № 18. P. 145 – 148 [in Ukrainian].

14. *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* (2011). Retrieved from [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial\\_agenda\\_2020.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf) [in English].

KORNIEVSKYI Serhii

PhD in Public Administration, Specialist in Subdivision  
of Youth Issues in Department of Youth and Sports  
Dnipropetrovsk Regional State Administration

## **HISTORICAL RETROSPECTIVE OF THE FORMATION OF EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT POLICY**

The article notes that in EU countries, regional development, especially policies and regulations of regional development, has been constantly evolving and adapting to meet the needs of structural changes in countries, EU policies and the requirements of the regions themselves. However, the experience of forming and implementing regional policy in different countries had some differences. There is a significant amount of work devoted to the study of this experience, highlighting certain historical periods of its formation. Nevertheless, in the vast majority of scientific research the periodization is based on either economic factors (policy transformation associated with changing goals, economic and financial mechanisms of its implementation), or political and legal factors (transformation of principles, ideologies of regional policy, creating a legal basis for its implementation). There is a need to generalize these approaches to provide stages in the evolution of regional development policy in European countries.

The aim of the article is to study the historical stages of the formation of regional development policy in European countries, to propose a generalized periodization of the evolution of policy.

Having analyzed the economic, legal and institutional principles of formation and development of European regional development policy, the author provides the main stages of policy development.

It is noted that the expansion of competencies of institutional structures formed the basis for the formation and development of a common EU regional policy, there are seven stages in the evolution of EU regional policy instruments, the institutional form of which later became the EU Framework Programs.

The periodization of regional policy formation on the basis of the adoption of basic EU regulations is proposed. Based on the generalization of these approaches, the evolution of EU regional policy is given. The conclusion on actualization of necessity of use of experience of formation and realization of regional policy of EU in domestic practice is made.

Key words: stages of policy formation, principles of policy formation, evolution of policy instruments, regional development.

*Надійшла до редакції 24.11.20*

МОСТОВА Дар'я Юріївна  
аспірантка НАДУ  
ORCID: 0000-0001-5280-1924

## **ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

Обґрунтовується сутність інституційно-організаційного забезпечення публічної дипломатії в системі публічного управління України. Аналізується фінансовий ресурс з 2016 р. до 2018 р. як підґрунтя для практичної реалізації проєктів у сфері публічної дипломатії, формування та просування позитивного міжнародного іміджу України у світі. Досліджується зовнішня політика України у сфері публічної дипломатії та визначаються ключові показники звіту діяльності Українського інституту за 2019 р. Розглядається інституційний складник публічної дипломатії, його взаємодія з державними та приватними групами. Досліджується організаційна структура публічної дипломатії в системі публічного управління України. Визначаються завдання та сфери впливу публічної дипломатії з метою подальшого розвитку організаційно-функціонального складника системи публічного управління України.

Належне функціонування інституційно-організаційного структури публічної дипломатії сприяє міжнародній співпраці між установами. Отже, важливим пріоритетом у розвитку публічної дипломатії є взаємодія з вітчизняними та міжнародними зацікавленими сторонами. Пропонується розвиток публічної дипломатії за пріоритетними сферами політики.

Ключові слова: публічне управління, публічна дипломатія, стратегічні комунікації, інституційно-організаційне забезпечення.

**Постановка проблеми.** Суттєвий вплив на функціонування публічної дипломатії в системі публічного управління має процес глобалізації, розвиток технологій та формування економічної політики. Затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 Стратегія національної безпеки України розкриває основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави крізь призму стратегічних комунікацій шляхом інклюзивного політичного діалогу [2].

Відповідно до Указу Президента України від 18 серп. 2020 р. № 329/2020 «Про заходи щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму» сприяння розвитку культурного потенціалу України, збереження, популяризація та ефективне використання національного культурного надбання, створення умов для туристичної привабливості об'єктів культурної спадщини є частиною культурної дипломатії, яка, у свою чергу, є складником публічної дипломатії. Отже, держава забезпечує промоцію української культури у світі шляхом створення та формування позитивного іміджу, тобто забезпечується реалізація стратегічного вектору держави.

Інституційний розвиток публічної дипломатії в Україні активізувався у 2006 р. Тоді, Указом Президента України № 142/2006 затверджено Положення про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України. Відповідно до положення визначалися завдання та засади організації діяльності культурно-інформаційного центру в складі закордонної дипломатичної установи України. Основним завданням центру стало сприяння розвитку міжнародного співробітництва України з державою перебування в галузі культури, освіти, науки та техніки, туризму, фізичної культури і спорту. Окрім того, забезпечувалось поширення в державі перебування інформації про Україну, ознайомлення громадян держави перебування з історією і культурою України,

сприяння вивченню української мови на території цієї держави, підтримання зв'язків з українцями за кордоном, сприяння задоволенню їх культурних, мовних, інформаційних та інших потреб [1].

На нашу думку, належне функціонування перелічених ключових позицій і визначає роль та місце публічної дипломатії в системі публічного управління України. Отже, простежуємо часткове забезпечення інституційного складника публічної дипломатії, а відсутність дефініції на державному рівні, стратегії розвитку публічної дипломатії в Україні гальмує інституціоналізацію, програмність та системність напрямку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основні питання пов'язані з класичним розумінням публічної дипломатії у зовнішньополітичних стратегіях країн світу стали предметом розгляду таких вітчизняних учених, як: С. Белей, С. Гуцал, Є. Макаренко, В. Цвітай та ін., зарубіжних науковців і дослідників: Н. Калл, Й. Меліссен, А. Фішер.

**Мета статті** – дослідити інституційно-організаційний складник забезпечення публічної дипломатії в Україні, з'ясувати ключові проблеми, що перешкоджають закріпленню публічної дипломатії на законодавчому рівні.

**Викладення основного матеріалу.** Публічна дипломатія в контексті публічного управління України віднедавна є чи не найбільш обговорюваною темою політичного дискурсу. У 2016 – 2019 рр. відбувся справжній стрибок у сфері публічної дипломатії України, яка стала новим напрямом для зовнішньої та внутрішньої політики України. Від поодиноких ініціатив, здійснених раніше, напрям ставав системним та інституційним. Цьому сприяли: активна діяльність Управління публічної дипломатії (тепер Департамент комунікації та публічної дипломатії) Міністерства закордонних справ України; заснування і початок роботи Українського інституту та Українського культурного фонду, Національного фонду досліджень України, Українського інституту національної пам'яті; стратегічні зміни в наявних інституціях та конкурсні призначення нових керівників Державного агентства України з питань кіно, Мистецького Арсеналу, Національного центру Олександра Довженка [10], національних і муніципальних музеїв, театрів, інших закладів культури; розширення програмної діяльності іноземних культурних інституцій (Інститут Гете, Британська Рада, Представництво Європейського Союзу в Україні та міжнародні агенції технічної допомоги). Водночас питання представництв Українського інституту за кордоном залишається не вирішеним.

Термін «публічне управління» увів у своїй праці «Управління в уряді» американський державний службовець Д. Кілінг, позначивши так пошук найбільш оптимальних варіантів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави [6]. Засновник програми для вищих керівників уряду професор Гарвардського університету Джозеф Л. Бауер визначає процес управління як «досягнення мети за допомогою організації зусиль інших людей» [4] (переклад автора. – Д. М.). Наукове товариство університету штату Огайо визначає публічне управління не лише як розробку політики та координацію державних програм, а і як субдисципліну державного управління, що передбачає проведення управлінської діяльності в громадських організаціях [7]. Так, у «Міжнародній енциклопедії соціальних та поведінкових наук» у визначенні терміна «публічне управління» наголошено на важливості управління державними послугами [5], що спостерігалися в кількох країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD countries) з 1980-х рр.

У формуванні інституційно-організаційного складника публічної дипломатії важливо забезпечити системність розвитку явища в публічному управлінні України, ураховуючи, що публічна дипломатія – це частина стратегічних комунікацій держави, яка за умови повноцінного функціонування сприяє формуванню репутації країни, її іміджу. Початок роботи Центру стратегічних комунікацій «СтратКом Україна» з 2015 р. розглядаємо як першу ланку у

функціонуванні публічної дипломатії на належному рівні. Водночас зазначаємо на важливості системного та всеосяжного підходу в розвитку такого вектору публічного управління в Україні, як публічна дипломатія.

Апелюючи до умов сьогодення, напрям публічної дипломатії можна охарактеризувати як прорив, оскільки це нове явище для України. Безумовно, підґрунтя в Україні існувало, але до 2015 р. діяльність у сфері публічної дипломатії зводилася до поодиноких ініціатив переважно індивідуальних гравців. І тільки з 2015 р. можемо говорити про перші кроки в інституціоналізації публічної дипломатії, яка активно набуває системного характеру. Перш за все цьому сприяла політична воля керівництва держави, усвідомлення перспективності та важливості розвитку цього стратегічного вектора держави. Одним із практичних кроків стало створення Управління публічної дипломатії при Міністерстві закордонних справ України та активна робота Українського інституту.

Термін «публічна дипломатія» постійно фігурує в публічному та медійному просторі. Однак суттєві виміри публічної дипломатії все ще перебувають у своєрідному *backstage*, тобто в тіні. Проблема полягає у відсутності чіткого визначення поняття в системі публічного управління України. Адже в публічному просторі поняття культурної та публічної дипломатії сприймають як синонімічні. Увага наукового товариства акцентується на розмежуванні цих понять, їх різниці.

У широкому контексті публічну дипломатію характеризуємо як напрям роботи, сукупність інституцій, інструментаріїв і механізмів. Розуміємо глибину та змістовність явища публічної дипломатії як складника стратегічних комунікацій. Для контексту публічного управління України важливим є визначення змісту поняття «публічна дипломатія». У подальшому це дозволить інституційно наповнити зміст та проаналізувати поняття, як співвідноситься і взаємодіє публічна дипломатія з іншими рівнями та аспектами, яким чином розподіляються функції в цій сфері.

Інший аспект, який забезпечить інституціоналізацію, програмність, системність та синергію – це стратегія розвитку публічної дипломатії в Україні, якою займається Міністерство закордонних справ України. Саме така стратегія розвитку сформує концептуальне бачення функціонування публічної дипломатії України, і це дозволить більш предметно сфокусуватись на змістовому та програмному наповненні різних напрямів. Належне функціонування публічної дипломатії передбачає постійну співпрацю держави та організацій громадянського суспільства, представників фахового середовища, експертів. У цьому контексті важливим є надання грантової підтримки тим організаціям, які займаються дослідженнями та аналітикою у сфері зовнішньої політики, міжнародних відносин із аплікаційними формами, прозорою системою оцінювання.

Прикладом вдалої програмної мобільності для дослідників та науковців є підтримка діяльності українських студій за кордоном, які оголосив Український інститут. Така двостороння ініціатива сприяє встановленню спільних контактів, реалізації проєктів, наукових ініціатив. Іншим прикладом, який свідчить про успішні практики публічної дипломатії, є розвиток культурної спадщини, яким займається Український культурний фонд. Публічну дипломатію в Україні реалізують організації, підтримку яких забезпечують різні донори, у тому числі й у співпраці з Міністерством закордонних справ України. Однак брак системної роботи в цьому напрямі гальмує стале функціонування публічної дипломатії.

Ключовим аспектом забезпечення інституціоналізації публічної дипломатії в системі публічного управління України є фінансування. Зауважимо, що навесні цього року Український інститут зазнав ризику втратити частину фінансових надходжень у зв'язку з пандемією і перерозподілом коштів державного бюджету. Однак лише сталість фінансування забезпечить реалізацію стратегії розвитку публічної дипломатії. Адже публічна дипломатія не працює як короткотермінова

програма, це – довготермінова ініціатива, яка передбачає тривалу підготовку для належного функціонування. Отже, забезпечення сталості розвитку публічної дипломатії в Україні, її стратегій чи тактик можливе шляхом залученням додаткового бізнес-ресурсу, що, у свою чергу, теж свідчить про зацікавленість у виході на світовий ринок.

Доведено, що рівень економічного зростання країни залежить від правильної побудови стратегічного вектору, а саме економічної дипломатії як складника публічної дипломатії. На території України функціонує інституція – Всеукраїнська мережа доброчесності та комплаєнсу (UNIC), метою якої є пропагування ідеї етичного та відповідального ведення бізнесу. Отже, виділяємо інший важливий інструмент прояву та забезпечення розвитку на пряму – це економічна дипломатія. Тому Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та Міністерство фінансів України суттєво впливають на формування економічної сили та процвітання. Таким чином, досягнення економічних цілей за допомогою інструментів економічної дипломатії сприяє зміцненню співробітництва та виробленню нових завдань та подальшу їх реалізацією. Це пояснюється тим, що подібні взаємозв'язки сприяють формуванню мирних гармонійних контактів між народами світу та зростанню взаємозалежності їх економік.

Доцільно зазначити вплив засобів масової інформації на забезпечення публічної дипломатії в системі публічного управління України. Преса має вагомий вплив на висвітлення цілей політики та часових меж її упровадження. Задля досягнення мети публічної дипломатії можна створити так званий прес-капітал. Належне забезпечення публічної дипломатії в системі публічного управління України відображається в поліпшенні якості, ефективності послуг, що надаються як державними, так і громадськими організаціями. Завдання публічної дипломатії – досягти максимально бажаних результатів у задоволенні інтересів власної країни. Відповідно до цього публічна дипломатія може діяти у двох різних сферах управління організаціями:

1) внутрішня державна дипломатія – можливість управляти ризиками та змінювати стратегію дій усередині країни, що, у свою чергу, сприяє швидкому реагуванню на зміни;

2) зовнішня державна дипломатія – ймовірність управління, що передбачає співпрацю з приватними групами задля підтримки державної політики. Відповідно до цієї сфери зацікавлені особи працюють з громадянами та громадськими організаціями з метою забезпечення безперервності роботи стратегічної програми впливу.

Проведений аналіз, схваленої у 2016 р. Концепції популяризації України у світі та просування національних інтересів України у світовому інформаційному просторі, розрахованої на період до 2020 р., свідчить про існування проблем, які потребують вирішення в контексті формування єдиного інформаційного простору [3]. Основною перешкодою на шляху до пропагування національних інтересів у світовому інформаційному просторі є відсутність єдиної сформованої державної політики. У концепції доводиться, що забезпечення національної безпеки, сталих економічних, соціально-культурних показників, інтеграції держави в зовнішню політику сприяє популяризації держави, створенню позитивного іміджу та просуванню національних інтересів на міжнародній арені.

Відповідно до шляхів і способів розв'язання проблеми у концепції досліджується функціонування саме публічної дипломатії, хоча безпосередньо визначення немає. Підставою для такого судження є розділ «Шляхи і способи розв'язання проблеми» концепції [3]. Отже, передбачається міжсекторальність у реалізації, удосконалення інформаційного простору та інституційної спроможності органів державної влади.

Таким чином, у протистоянні сучасним викликам на міжнародному рівні

### *Theory and history of Public Administration*

---

публічна дипломатія – це синтез цінностей, переконань і технологій впливу. В умовах розвитку інформаційного та комунікаційного просторів, належного організаційного забезпечення публічна дипломатія в системі публічного управління більше ніж будь-коли поєднує «м'який» та «жорсткий» виміри, що означає вимір привабливості для зовнішнього світу, примус та заохочення. Майстерне поєднання зазначених вимірів, сприяє формуванню «розумної влади», а публічна дипломатія є важливим засобом в арсеналі «розумної влади», яка передбачає розуміння необхідності довіри, самокритики та належної діяльності громадянського суспільства.

**Висновки.** Для ефективного впровадження організаційно-функціонального забезпечення публічної дипломатії в системі публічного управління України потрібна політична воля щодо усвідомлення нагальної потреби інституціоналізації напрямку, його важливості та системності. Аналіз діяльності Українського інституту, результатів публічних обговорень та ініціатив Міністерства закордонних справ України свідчить про наявність ефекту синергії.

Водночас констатуємо, що органи державної влади в Україні не мають напрацьованого механізму, способів та форм дієвої стратегічної комунікації з суспільством щодо планів і результатів управлінських рішень. Отже, система публічного управління України відчуває брак зворотного зв'язку, горизонтальної та мережевої комунікаційної взаємодії, що є запорукою належного функціонування публічної дипломатії. Фіксуємо низький прояв суспільної активності щодо структурованості та вирішення питань належним чином.

Отже, завдяки гармонійному функціонуванню економічного складника організаційне забезпечення публічної дипломатії в системі публічного управління сприятиме досягненню чітких цілей, з-поміж яких: ефективне використання власних економічних ресурсів, розвиток науково-технічної галузі, зростання внутрішньої та зовнішньої фінансової стабільності та уникнення подій, які можуть загрожувати економіці країни.

Перспективою подальшого дослідження може стати розробка пропозицій щодо мережевої структури публічної дипломатії в системі публічного управління України та сприяння розвитку інституційної сфери.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Про заходи щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму: Указ Президента України від 18 серп. 2020 р. № 329/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329/2020#Text> (дата звернення 20 вересня 2020).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 верес. 2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення 13 жовтня 2020).
3. Про схвалення Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2016 р. № 739-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80#Text> (дата звернення 20 жовтня 2020).
4. Bower, J. L. (1977). *Effective Public Management*. In *Harvard Business Review*. Retrieved March, 1977 from <https://hbr.org/1977/03/effective-public-management>.
5. Eisinger, P. (2001). *Public Administration, Politics of*. In Smelser, N. J., & Baltes, P. B. (Eds.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 12512–12515). Retrieved from <https://www.science-direct.com/topics/computer-science/public-management>.
6. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin.
7. Ohio University (n.d.). *Public Administration vs. Public Management: What's the Difference?* Retrieved from <https://onlinemasters.ohio.edu/blog/public-administration-vs-public-management-whats-the-difference/> [in English].

**List of references**

1. Pro zakhody shchodo pidtrymky sfery kultury, okhorony kulturnoi spadshchyny, rozvytku kreatyvnykh industrii ta turyzmu: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 18 serpnia 2020 roku № 329/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329/2020#Text> (data zvernennia 20 veresnia 2020) [in Ukrainian].
2. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14 veres. 2020 r. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (data zvernennia 13 zhovtnia 2020) [in Ukrainian].
3. Pro skhvalennia Kontseptsii populiaryzatsii Ukrainy u sviti ta prosvuvannia interesiv Ukrainy u svitovomu informatsiinomu prostori: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 zhovt. 2016 r. № 739-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80#Text> (data zvernennia 20 zhovtnia 2020) [in Ukrainian].
4. Bower, J. L. (1977). Effective Public Management. In *Harvard Business Review*. Retrieved from <https://hbr.org/1977/03/effective-public-management> [in English].
5. Eisinger, P. (2001). Public Administration, Politics of. In Smelser, N. J., & Baltes, P. B. (Eds.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp.12512–12515). Retrieved from <https://www.science-direct.com/topics/computer-science/public-management> [in English].
6. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin [in English].
7. Ohio University (n.d.). *Public Administration vs. Public Management: What's the Difference?* Retrieved from <https://onlinemasters.ohio.edu/blog/public-administration-vs-public-management-whats-the-difference/> [in English].

MOSTOVA Daria  
Postgraduate Student, National Academy  
for Public Administration under  
the President of Ukraine

**INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL SUPPORT OF PUBLIC  
DIPLOMACY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The article is devoted to the problem of institutional and organizational support of public diplomacy. It was analyzed the financial resource from 2016 to 2018 as a basis for the practical implementation of projects in the field of public diplomacy, promotion and formation of a positive international image of Ukraine in the world. Defined the foreign policy of Ukraine in the field of public diplomacy and identified key indicators of the Ukrainian Institute report in 2019. It was investigated the organizational structure in the system of public administration in Ukraine. Defined the tasks and spheres of public diplomacy influence for the purpose of organizational and functional development as a component of the system of public administration in Ukraine.

The term «public diplomacy» constantly appears in the public and media space. Proper functioning of public diplomacy offers constant cooperation between the state and public society organizations, representatives of the professional and expert community. Proper providing institutional and organizational component of public diplomacy promotes international cooperation between institutions and understanding, trust and influence. Thus, an important priority of the public diplomacy strategy is to construct, develop a network of influence and strengthen cooperation with national and international stakeholders. It was suggested the institutional sphere of public diplomacy with the obligatory network of priority policy areas. Due to this it's important to provide grant support to those organizations engaged in research and analysis in the field of foreign policy, international relations.

Proper provision of public diplomacy in the system of public administration can be observe to improving the quality and efficiency of services provided both state and public organizations. Through the harmonious functioning of the economic component, the organizational support of public diplomacy in the system of public administration contributes to the achievement of clear goals, including: efficient use of economic resources, development of scientific and technical sector, growth of internal and external financial stability.

Key words: public administration, administration, public diplomacy, strategic communications, institutional and organizational support.

*Надійшла до редакції 07.12.20*

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

НАКОНЕЧНИЙ Андрій Анатолійович  
ОРІДУ НАДУ  
ORCID: 0000-0002-8007-9227

КОЛІСНІЧЕНКО Наталя Миколаївна  
д-р наук з держ. упр., доц., зав. каф. української  
та іноземних мов ОРІДУ НАДУ  
ORCID: 0000-0003-1083-7990

### **СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНА АРХІТЕКТУРА Е-УРЯДУВАННЯ: ХАРАКТЕРИСТИКИ АНГЛО-АМЕРИКАНСЬКОЇ МОДЕЛІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Обґрунтовуються переваги сервісно-орієнтованої архітектури е-урядування та її перспективи для України. Аналізується поняття «електронне урядування, орієнтоване на послуги». Розглядаються шари (рівні) моделі архітектури електронного урядування, орієнтованої на послуги: операційний рівень, семантичний рівень, рівень послуг, рівень процесів, рівень презентації. Вивчаються практики застосування сервісно-орієнтованого е-урядування на прикладі зарубіжних країн (США, Канада, Великобританія), які реалізують так звану англо-американську модель інформатизації держави, основу якої становлять: вилучення надлишкових функцій органів влади, сервісне надання громадянам державних послуг, задоволення потреб громадян за допомогою інформаційних технологій. Розглядаються переваги запровадження моделі в Україні, починаючи з реалізації програми «Електронна Україна», запровадження інформаційної системи «Електронний уряд». Робиться висновок, що сервісно-орієнтована архітектура е-урядування характеризується особливостями її реалізації на основі таких принципів, як: інформаційно-центричний підхід, принцип загальної платформи, принцип орієнтації на користувача, принцип безпеки і конфіденційності.

Ключові слова: е-уряд, е-урядування, сервісно-орієнтована архітектура е-урядування, англо-американська модель інформатизації держави, потреби громадян, інформаційні технології.

**Постановка проблеми.** Сервісно-орієнтованою називають державу, в якій взаємодія органів влади та населення вибудовується на довірі, інформаційній відкритості та прозорості адміністративних процедур. Відповідно до концепції «сервісної» держави, її зміст та призначення полягають в обслуговуванні громадянина. Іншими словами, будь-яка взаємодія держави з громадянином розглядається як державна послуга. Сервісний підхід до розуміння сутності держави пов'язаний з такими напрямками оптимізації її діяльності, як: розвиток мережових форм управлінської взаємодії, формування електронного урядування, комунікативних технологій контролю та планування, розвиток онлайн-послуг, формування багатосторонніх зв'язків, що дозволяють громадянам брати активну участь у прийнятті владних рішень. Для успішної реалізації зазначених стратегій необхідними є новий менталітет, можливості та організаційні форми управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика сервісно-орієнтованої архітектури е-урядування активно розглядається в зарубіжних публікаціях. Методологічною основою інтеграції послуг електронного урядування займалися Х. Дж. Лу, Ф. Махлуп, Ф. Санаті та ін.; різноманітні аспекти електронного уряду з точки зору обслуговування громадян досліджували А. Браннен, Т. Давенпорт, К. Еммануель, Дж. Сейферт, Дж. Янг та ін.; безпосередньо архітектуру е-урядування, орієнтовану на обслуговування громадян, вивчали Т. Ерл, Н. Лі, Ю. Лі, Дж. Ріфкін, В. Сеппанен та ін. У вітчизняній науці теоретико-методологічні питання сервісної

політики розглядали О. Карпенко, В. Місюра та ін.; сервісна держава стала об'єктом досліджень для таких науковців, як: О. Васильєва, М. Дзевелюк, Т. Іванова, В. Яценко та ін.; реалізації моделі «сервісної» держави в системі державного управління присвятили свої праці О. Євсюкова, О. Євтушенко, П. Клімушин, А. Соколов, Д. Спасібов та ін.

Проте слід зазначити, що аналіз сервісно-орієнтованої архітектури е-урядування проводився переважно із суто теоретичної точки зору, з акцентом на обґрунтуванні її сутності, рівнів, параметрів, перспектив реалізації. Бракує досліджень сервісно-орієнтованого е-урядування з огляду на українські реалії. Важливо виокремити кращі зарубіжні практики та розглянути можливості їх урахування в системі публічного управління на прикладі конкретних інституцій.

**Мета статті** – обґрунтувати переваги сервісно-орієнтованої архітектури е-урядування та її перспективи для України.

**Викладення основного матеріалу.** Електронне урядування, орієнтоване на послуги, керується сервісно-орієнтованою архітектурою (СОА). Це пояснюється тим, що СОА являє собою функціональність програмних додатків як сервісів, які мають на меті встановлення сумісності в наданні послуг. Сумісність, у свою чергу, сприяє послідовному застосуванню принципів та стандартів обслуговування. Іншими словами, створюється середовище, в якому послуги, які надають різні установи в різний час, є внутрішньо взаємодіючими (сумісними) і можуть неодноразово об'єднуватися в різноманітні конфігурації, що допомагає автоматизувати цілий ряд завдань незалежно від того, коли і з якою метою вони надаються [12]. Інші характеристики послуг СОА полягають у тому, що вони є чітко визначеними, автономними [18].

Завдяки технології взаємодії через інтернет одні органи публічної влади можуть легко використовувати послуги, які пропонують інші владні органи, а також пропонувати власні послуги іншим установам. Усі ці характеристики роблять СОА найкращою архітектурною моделлю для інтеграції електронного уряду [16].

У 2007 р. К. Еммануель заявив, що «державні установи повинні впровадити СОА, оскільки це найкращий з можливих зразків архітектурного дизайну, придатний для інтеграції державних послуг. СОА є найкращою базовою парадигмою, за допомогою якої можна розвивати послуги електронного урядування, використовуючи їх надалі в міжвідомчих та транскордонних ситуаціях» [11] (тут і далі переклад наш. – А. Н., Н. К.).

Модель архітектури електронного урядування, орієнтованої на послуги, розділена на п'ять шарів (рівнів), упорядкованих знизу вгору: операційний рівень, семантичний рівень, рівень послуг, рівень процесів, рівень презентації.

**Рівень презентації.** Через цей рівень кінцеві користувачі (громадяни або державні службовці) можуть взаємодіяти з владними органами, державними службами. Цей рівень може бути багатифункціональним, клієнтоорієнтованим, мобільним, портальним або таким, що базується на вебобслуговуванні задля стимулювання сервісних процесів (процесів надання публічних послуг).

**Рівень процесів.** На цьому рівні процеси створюються та реалізуються за допомогою комплексу послуг, які надаються саме як адміністративна послуга (виконання чітко визначених завдань). Як характеризує Т. Девенпорт, бізнес-процес – це «сукупність логічно пов'язаних завдань, що виконуються задля досягнення визначеного результату бізнесу» [9, р. 15].

**Сервісний рівень.** Функціональність завдань, які реалізуються на цьому рівні, – це послуги, що надаються системою органів публічної влади задля отримання запитуваної інформації або виконання бізнес-завдань. Послуги на цьому рівні можуть бути повторно використані та перекомпоновані різними управлінськими процесами для автоматизації різних трансакцій. Саме послуги є основою цієї багатосарової архітектури і компонентами процесу обслуговування.

*Операційний рівень.* Обчислювальні системи, якими оперують органи публічної влади, становлять операційний рівень.

*Семантичний рівень.* Цей рівень займає позицію між операційним рівнем та сервісним, гарантуючи, що вся інформація, якою обмінюються між різними системами за допомогою сервісів, представлена та сприйнята в одному контексті та значенні. Цей рівень може містити: метадані, онтології, стандартизовані дані, такі як спільні таблиці пошуку тощо.

Розглянемо практики застосування сервісно-орієнтованого е-урядування на прикладі зарубіжних країн.

Вебпортал США об'єднує сайти федеральних, штатних і місцевих органів влади, містить 27 млн вебсторінок і надає понад тисячу електронних форм і реальних послуг [19]. Наявні такі розділи послуг: державні гарантії, державні гранти, отримання ліцензій, питання соціальної безпеки, отримання паспортів, імміграція, оголошення та заявки споживачів та ін. Портал дозволяє вести інтерактивний діалог у режимі реального часу. У США служби, що займаються внутрішніми доходами (Internal Revenue Service), мають у своєму розпорядженні найбільш відвідуваний вебсайт публічних послуг і близько третини податкових надходжень. У США давно зрозуміли, що електронна система обслуговування має свої переваги. Так, у штаті Арізона плата за відновлення права на водіння транспортного засобу скоротилася із 7 до 1,6 дол. США при використанні онлайн-засобів. Вважається, що орієнтація на споживача має велике значення для організації роботи державних служб. Загалом відбувається становлення моделі державного управління, яка повинна забезпечити ефективність управлінських процесів, підвищення відповідних показників діяльності. При цьому все ширше використовуються ноутбуки та смартфони, що дають можливість здійснювати онлайн-транзакції без прив'язки до конкретного місця [19].

Канада є однією з перших країн у світі, яка вирішила проблему відкритого доступу до інформації. П'ятирічний проєкт впровадження системи електронного уряду, поділений на три етапи реалізації, дозволив на сьогодні органам публічної влади Канади безпосередньо взаємодіяти з населенням за допомогою інформаційного порталу, що об'єднує сотні сайтів. Відмова від необхідності безпосереднього відвідування служб громадянами й обробки паперової документації, за оцінкою Canada e-Government Resource Centre, за три роки скоротила державні витрати канадського бюджету майже на 10 млрд канадських дол. [7, с. 351].

Слідом за Канадою експерти США розробили Стратегію розвитку електронного уряду, яка передбачає підвищення ефективності роботи федерального уряду такими способами:

- спрощення інформаційного сервісу;
- виключення рівнів урядового управління, які дублюють один одного і є обтяжливими;
- полегшення пошуку інформації та отримання послуг від федерального уряду для громадян, підприємців, урядових і федеральних службовців;
- спрямованість урядових структур на швидке задоволення потреб громадян;
- створення умов для втілення в життя інших ініціатив федерального уряду з підвищення ефективності його діяльності [13, с. 55].

Наслідками реалізації заходів Стратегії розвитку електронного уряду стало скорочення, а в деяких випадках повне викорінення, дублювання функцій у різних урядових агентствах, що значно полегшило громадянам доступ до них, скоротило витрати на утримання служб та відомств [15, с. 119].

Основною програмою інфраструктури електронного уряду Великобританії стала програма «Електронні громадяни, електронний бізнес, електронний уряд. Стратегічна концепція обслуговування суспільства в інформаційну епоху» з основним акцентом на вирішенні таких проблем: розширення спектру послуг,

які надає уряд; забезпечення більш ефективного використання соціальної інформації в органах державної влади; створення технічних умов для повного охоплення громадян урядовими послугами [10]. Історія успішного розвитку програми британського електронного уряду є найбільш показовою. Розрізнені державні інтернет-ресурси були об'єднані, а для стимулювання попиту на нові сервіси були вжиті безпрецедентні заходи: у законодавство внесені поправки, що забезпечують податкові пільги для тих, хто здійснює обов'язкові платежі в електронному вигляді. На сьогоднішній день у Великобританії 75 % послуг є доступними в електронному вигляді [14, с. 85].

Зазначені країни (США, Канада, Великобританія) реалізують так звану англо-американську модель інформатизації держави, основу якої становлять: вилучення надлишкових функцій органів влади, сервісне надання громадянам державних послуг, задоволення потреб громадян за допомогою інформаційних технологій. Ця модель сприяє розвитку трансакцій, оплати максимальної кількості послуг у мережі «Інтернет», що істотно економить бюджетні кошти [7, с. 357].

Закордонний досвід свідчить, що ключовою особливістю діяльності уряду є прагнення завжди і скрізь забезпечувати успіх реалізованих дій, а також контролювати якість та масштаби пропонованих послуг. Тому, розробляючи проекти електронного уряду, країни сподіваються отримати відповідні позитивні результати стосовно доступності послуг: забезпечення якісного обслуговування громадян та бізнесу; збільшення податкових надходжень; зменшення фінансового навантаження на національні та місцеві органи влади, насамперед за рахунок скорочення документів та електронних сервісів у мережі «Інтернет». Ці позитивні результати впровадження електронного уряду надають публічним службовцям більше часу на вирішення конкретних проблем, які потребують швидкої та точної обробки заяв від громадян та бізнесу, що врешті-решт забезпечить упорядкування та підвищення ефективності публічного управління. Деякі дослідники стверджують, що, наприклад, розвиток електронного уряду в США може зумовити створення віртуальних організацій замість фактичних федеральних міністерств та відомств [17], іншими словами, справжню трансформацію уряду та державного управління на федеральному рівні.

Запропонована у 2004 р. загальнодержавна програма «Електронна Україна» передбачала такі заходи для широкого впровадження системи електронного уряду в Україні:

- створення єдиного вебпорталу органів виконавчої влади та інтеграція в нього вебсайтів та електронних інформаційних систем і ресурсів органів виконавчої влади з дотриманням вимог до захисту інформації;
- розробка порядку надання органами виконавчої влади державних (адміністративних) послуг фізичним та юридичним особам через мережу «Інтернет»;
- створення інтернет-приймальні органів державної влади всіх рівнів;
- забезпечення створення та регулярне оновлення вебсайтів обласних органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- сприяння поширенню використання програмного забезпечення з відкритим кодом для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та системи електронного уряду;
- забезпечення використання електронного цифрового підпису в органах державної влади;
- створення електронної системи закупівель товарів і послуг за державні кошти;
- надання фізичним і юридичним особам через мережу «Інтернет» адміністративних послуг загального призначення та таких, що потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин та забезпечення цілісності й достовірності інформації (послуги спеціального призначення);
- створення вебсайтів районних та сільських органів виконавчої влади;

– організація надійної та захищеної інформаційної взаємодії між органами виконавчої влади [5].

Інформаційна система «Електронний уряд» включає такі основні складники:

1. Онлайнові сервіси для громадян та бізнес-структур через єдиний портал.
2. Електронний документообіг в урядових та парламентських структурах.
3. Спільну для різних урядових структур базу даних для запобігання дублювання інформації та повторних витрат.
4. Закриту спеціалізовану інформаційну мережу (інтранет) для внутрішньоурядових трансакцій.
5. Розгалужену інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру.
6. Системи криптографії та інші засоби захисту інформації (у тому числі персональних даних).
7. Цифровий електронний підпис.
8. Електронний ключ.
9. Смарт-карти.
10. Інші засоби санкціонування доступу до інформації та операцій з нею [6].

Архітектурна модель електронного уряду містить три елементи: доступ, компоненти електронного бізнесу (технологічні стандарти), засоби забезпечення взаємодії.

Стратегія у сфері електронного уряду передбачає, що державні послуги будуть доступні через різні канали, включаючи персональні комп'ютери, інформаційні кіоски, мобільні телефони, канали цифрового телебачення, а також через центри телефонного обслуговування і контактні центри.

На сьогодні в Україні більша частина державних установ, центральних, регіональних і місцевих органів публічної влади створили власні портали. При цьому передбачається, що частина порталів і їх послуг щодо окремих секторів діяльності держави будуть об'єднані в центральний урядовий портал. Розробка окремих порталів повинна спиратися на загальні компоненти електронного урядування, тобто на загальну інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру і набір стандартів. Повинні використовуватися єдині державні стандарти аутентифікації і забезпечення обмежень доступу до інформації.

У рамках архітектурної моделі електронного уряду урядові портали надають два типи послуг:

- доступ (клієнтська частина);
- надання розробникам порталів (рівня окремих установ та відомств) єдиного і стабільного набору інтерфейсів для розробки власних систем.

Центральний урядовий портал розглядається, насамперед, як важлива компонента інфраструктури забезпечення єдиних інтерфейсів для розробників державних інформаційних систем.

Офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації України надає приклади реалізації сервісно-орієнтованої держави (популярні послуги) у таких блоках:

1. Внесення змін про фізичну особу-підприємця (ФОП). Змінити інформацію про ФОП, що зберігається в Єдиному державному реєстрі. Зокрема, внести зміни до громадянства, видів економічної діяльності, контактної інформації ФОП, до номеру платника податків (паспортних даних), прізвища, імені, по батькові, місця проживання / місцезнаходження, що наразі доступно тільки офлайн.

2. Відкриття ФОП. Тут можна зареєструвати ФОП, обрати загальну чи спрощену систему оподаткування та подати заяву на реєстрацію платником податку на додану вартість. Реєстрація займає два робочі дні. Одна доба знадобиться, щоб зареєструвати заяву в Єдиному державному реєстрі, і ще одна – для реєстрації вас платником податків.

3. Допомога з безробіття. Тут можна подати заяву про надання чи поновлення статусу безробітного та заяву про призначення чи поновлення допомоги з безробіття.

4. Закриття ФОП. Тут можна закрити ФОП.

5. Підписання документів. Тут можна підписати документ за допомогою електронного підпису. Зміст документа нікуди не передається. Він залишається у браузері, тому конфіденційність не може бути порушена. Використання електронних документів дозволено законодавством України.

6. Сім'я. Тут можна скористатися послугами при народженні дитини. Також тут доступні послуги для багатодітних родин та на випадок всиновлення дитини.

7. Пенсії, пільги та допомога. Тут можна отримати послуги, пов'язані з пенсією, пільгами або отриманням допомоги.

8. Ліцензії та дозволи. Надається ліцензія з протипожежної діяльності та на послуги з автоперевезень.

9. Безпека та правопорядок. Отримання довідки про відсутність судимості, надається мапа пропускних пунктів, подається позов до суду.

10. Транспорт. Тут можна зареєструвати, застрахувати авто або отримати послуги, пов'язані з документами водія.

11. Земля, будівництво, нерухомість. Отримання послуги із землеустрою. Отримання потрібної довідки або витягу, пошук потрібного спеціаліста.

12. Навколишнє середовище. Декларація про відходи та дозвіл на спеціальне водокористування.

13. Підприємництво. Створення, внесення змін чи припинення власної справи та сервіс підписання документів [4].

Проект міністерства «Цифрова держава» повинен згодом об'єднати всі відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему. Щоб перетворити Україну на справжню цифрову державу, потрібно оцифрувати ще багато послуг, оновити законодавчу базу, упорядкувати роботу держреєстрів, забезпечити технічні можливості й захист даних. Змін зазнають не тільки адміністративні послуги, а й галузі охорони здоров'я, бізнесу, освіти, транспорту, судів, питання демократії тощо. Складниками проекту є:

1. Е-урядування – коли внутрішні процеси управління в державі здійснюються за допомогою інформаційних технологій. Завдяки цьому процеси стануть ефективними й прозорими, а кожен громадянин матиме доступ до будь-якої інформації про державу. Державні послуги стануть зрозумілими й доступними в електронній формі, а органи влади завжди матимуть правдиві дані для ухвалення ефективних рішень.

2. Кібербезпека – безпека в електронному просторі. Уся державна й приватна інформація має бути захищена від несанкціонованого використання. Для цього проводяться спеціальні заходи, які забезпечують конфіденційність і цілісність даних, їхню доступність там і тоді, де і коли це потрібно.

3. Е-демократія – громадяни управлятимуть державою за допомогою інформаційних технологій. Це означає, що референдуми, голосування, громадські бюджети, консультації та опитування теж будуть проводитися в електронній формі.

4. Е-бізнес – організація бізнесу так, щоб працювати взагалі без паперів і лише за безготівковими розрахунками. Увесь документообіг з підрядниками й державою – контракти, інвойси, накладні – в електронній формі. Так усі процеси стають швидшими, ефективнішими й сприяють зростанню, а не створюють додаткові бар'єри.

5. Е-суд. Повністю електронний документообіг: онлайн-подання процесуальних документів, обмін документами між судами, установами й учасниками судового процесу, розгляд окремих справ онлайн. Учасники процесу матимуть постійний доступ до всіх відкритих документів, а повідомлення й результати вони отримуватимуть в електронній формі.

6. Е-медицина. Кожен пацієнт матиме власну електронну медичну картку. Усі лікарі будуть під'єднані до відповідних медичних онлайн-платформ, а кожна лікарня матиме повністю цифрову інфраструктуру: Wi-Fi, електронний обмін медичними даними пацієнта між різними установами (телемедицина) та систему дистанційного моніторингу стану пацієнта.

7. Е-освіта. Процес навчання також стає електронним завдяки забезпеченню учнів планшетами, а вчителів – ноутбуками. Замість паперових журналів з'являються електронні, до яких батьки завжди матимуть доступ. Замість зошитів – електронні тести й форми, замість підручників – навчальний контент на різних носіях, Wi-Fi у кожному класі.

8. Е-транспортна система. У громадському транспорті впроваджується електронний квиток, а в кожному місті створюються проєкти мобільного паркування й управління трафіком. Усі великі авто- й залізничні магістралі, вокзали й станції мають бути забезпечені широкопasmовим мобільним інтернет-покриттям.

9. Розумні міста. Створюється електронна модель, яка допомагає вирішувати нагальні проблеми кожного міста: інтегровані інформаційні системи розв'язують проблеми з транспортом, впроваджуються «зелені» технології, у кожного міста є доступний план забудови, розвитку промислового й природного капіталу. Це означає, що міста стануть більш продуманими та зручними й кожен містянин знатиме, що й чому роблять у його місті.

10. Цифрові навички. Щоб усі задумані зміни відбулися, створюється програма навчання загальних і професійних цифрових навичок. Вона надасть змогу всім громадянам опанувати базову цифрову грамотність, щоб вільно користуватися електронними інструментами управління державою, а надалі навіть опановувати нові професії та мови.

11. Повсюдний інтернет. Щоб електронними послугами могли користуватися в усій країні, розробляється національний план розвитку широкопasmового доступу до інтернету. Особливу увагу приділено покриттю в сільській місцевості, щоб подолати цифровий розрив, створити нові робочі місця й зменшити міграцію сільських мешканців до міст.

Зазначені дії реалізуються не тільки на центральному рівні міністерством. В останні п'ять років питанням розвитку електронного урядування в Україні приділялася увага не лише на загальнодержавному, але й на місцевому та регіональному рівнях [2; 3]. Основними проблемами, які виникли перед містами та регіонами на цьому шляху, окрім цифрової нерівності та недостатньо кваліфікованого кадрового забезпечення, стало несумісне між собою програмне забезпечення різноманітних технологій електронного урядування, яке використовували місцеві органи державної влади й органи місцевого самоврядування, неузгодженість дій на місцевому й загальнодержавному рівнях, відсутність єдиних стандартів щодо надання електронних послуг тощо.

На рівні регіонів запроваджена низка пілотних проєктів, які умовно називають «e-регіон». Їх завдання – подолати на регіональному рівні існуючі проблеми та перешкоди й напрацювати єдиний алгоритм дій задля ефективного впровадження електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях [1, с. 134 – 135]. Вибір не випадково зупинився на Дніпропетровській та Одеській областях – це зумовлено, насамперед, усвідомленням та бажанням керівництва цих областей розвивати електронне урядування, наявністю попереднього успішного досвіду на рівні окремих міст, підготовленим і спроможним виконувати поставлені перед ним завдання персоналом обласних та місцевих рад, розвитком місцевих ІТ-компаній та закладів вищої освіти, де готують фахівців з розробки необхідного програмного забезпечення.

**Висновки.** Сервісно-орієнтована архітектура е-урядування характеризується особливостями її реалізації на основі таких принципів, як: інформаційно-центричний підхід, який передбачає перехід від управління й обміну документами до оперування дискретними даними, які можуть бути фіксовані, передані, класифіковані та представлені в зручному для користувача вигляді; принцип загальної платформи, орієнтований на створення відкритого інформаційного середовища і загальної технологічної інфраструктури для більш ефективної спільної роботи учасників і користувачів електронного уряду, скорочення бюджетних витрат, застосування єдиних

стандартів і забезпечення узгодженості органів публічної влади у створенні й використанні офіційної інформації; принцип орієнтації на користувача, який передбачає, що всі заходи в рамках електронного уряду в кінцевому підсумку спрямовані на задоволення потреб споживачів послуг; принцип безпеки й конфіденційності, який вимагає забезпечення зберігання даних і надійності надання електронних послуг, без відмови від прозорості й підзвітності державних структур. Для України, як і багатьох унітарних держав, де концепція е-централізму розглядається як пріоритет номер один у створенні систем публічного управління на основі інформаційно-комунікативних технологій, існує єдиний портал електронного уряду, який надає як інтерактивні, так і інформаційні послуги з одного місця.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Дмитренко В. І. Механізми впровадження електронного урядування на місцевому рівні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2018. 248 с.
2. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2016. 36 с.
3. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно-орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. 2017. № 2(57). С. 21 – 28.
4. Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри). URL: <https://thedigital.gov.ua>.
5. Про Загальнодержавну програму «Електронна Україна» на 2005 – 2012 роки: проект закону від 15 квіт. 2004 р. № 5414. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5414&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5414&skl=5).
6. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/150472>.
7. Рысаев И. Ш., Гайнуллин А. Ю. Концепция «нового государственного управления» как основа трансформации государственного сектора: «за» и «против». *Актуальные проблемы развития системы государственного и муниципального управления*: сборник научных статей преподавателей, аспирантов и магистрантов / науч. ред. И. Ш. Рысаев. Уфа: БАГСУ, 2013. 231 с.
8. Brannen, A. (2001). E-government in California: Providing services to citizens through the Internet. *Spectrum*, 74 (2), 6 – 10.
9. Davenport, T. H., & Short, J. E. (1990, July 15). The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign. *Sloan Management Review*, 31(4), 11 – 27. Retrieved from <https://sloanreview.mit.edu/article/the-new-industrial-engineering-information-technology-and-business-process-redesign>.
10. *E-government. A strategic framework for public services in the information age.* (2000). London: Breckland Print Solutions Ltd.
11. Emmanuel, C. L. (2008). *e-Government Interoperability. United Nations Development Programme.* URL: <https://www.unapict.org/sites/default/files/2019-01/e-Government%20Interoperability%20-%20Guide.pdf>
12. Erl, T. (2016). *Service-Oriented Architecture: Analysis and Design for Services and Microservices.* New Jersey: Prentice Hall.
13. Lee, H., Lee, Y., & Yoo, D. (2000). The determinants of perceived service quality and its relationship with satisfaction. *Journal of Services Marketing*, 14(3), 217 – 231.
14. Machlup, F. (1992). *The Production and Distribution of Knowledge in the United States.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
15. Rifkin, J. (2000). *The Age of Access – The New Culture of Hypercapitalism.* New York: Jeremy P. Tarcher/Putnam.
16. Sanati, F., Lu, J., & Zeng, X. (2007). A methodological framework for e-government service delivery integration. *E-Government Interoperability Campus.* Paris. Retrieved from <https://>

[/www.researchgate.net/profile/Xianyi\\_Zeng/publication/228765304\\_A\\_Methodological\\_Framework\\_for\\_E-government\\_Service\\_Delivery\\_Integration/links/546cc1070cf26e95bc3ca3b6/A-Methodological-Framework-for-E-government-Service-Delivery-Integration.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Xianyi_Zeng/publication/228765304_A_Methodological_Framework_for_E-government_Service_Delivery_Integration/links/546cc1070cf26e95bc3ca3b6/A-Methodological-Framework-for-E-government-Service-Delivery-Integration.pdf).

17. Seifert, J. W. (2003). *A primer on e-government: Sectors, stages, opportunities, and challenges of online governance*. Report for Congress. Retrieved 28 January, 2003 from <https://fas.org/sgp/crs/RL31057.pdf>.

18. Seppanen, V. (2008). *Interconnections and differences between EA and SOA in government ICT development*. University of Jyväskylä. Retrieved from <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.467.9777&rep=rep1&type=pdf>.

19. *The US government's official web portal*. (2014). Retrieved from <http://www.usa.gov>.

### List of references

1. Dmytrenko V. I. Mekhanizmy vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia na mistsevomu rivni: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Kyiv, 2018. 248 p. [in Ukrainian].

2. Karpenko O. V. Mekhanizmy formuvannia ta realizatsii servisno-orientovanoi derzhavnoi polityky v Ukraini: avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Kyiv, 2016. 36 p. [in Ukrainian].

3. Klimushyn P. S., Spasibov D. V. Kontsepsiia servisno-orientovanoi derzhavy v konteksti modernizatsii publichnoho upravlinnia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr.* 2017. № 2(57). P. 21 – 28 [in Ukrainian].

4. Ministerstvo tsyfrovoy transformatsii Ukrainy (Mintsyfry). URL: <https://thedigital.gov.ua> [in Ukrainian].

5. Pro Zahalnodержавnu prohramu «Elektronna Ukraina» na 2005 – 2012 roky: proekt zakonu vid 15 kvit. 2004 r. № 5414. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5414&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5414&skl=5) [in Ukrainian].

6. Pro zakhody shchodo stvorennia elektronnoi informatsiinoi systemy «Elektronnyi Uriad»: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 liut. 2003 r. № 208. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/150472> [in Ukrainian].

7. Ryisaev I. Sh., Gaynullin A. Yu. Kontsepsiya «novogo gosudarstvennogo upravleniya» kak osnova transformatsii gosudarstvennogo sektora: «za» i «protiv». *Aktualnyie problemy razvitiya sistemyi gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya: sbornik nauchnykh statey prepodavateley, aspirantov i magistrantov* / nauch. red. I. Sh. Ryisaev. Ufa: BAGSU, 2013. 231 p. [in Russian].

8. Brannen, A. (2001). E-government in California: Providing services to citizens through the Internet. *Spectrum*, 74 (2), 6 – 10 [in English].

9. Davenport, T. H., & Short, J. E. (1990, July 15). The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign. *Sloan Management Review*, 31(4), 11 – 27. Retrieved from <https://sloanreview.mit.edu/article/the-new-industrial-engineering-information-technology-and-business-process-redesign> [in English].

10. *E-government. A strategic framework for public services in the information age*. (2000). London: Breckland Print Solutions Ltd [in English].

11. Emmanuel, C. L. (2008). *e-Government Interoperability. United Nations Development Programme*. URL: <https://www.unapcict.org/sites/default/files/2019-01/e-Government%20Interoperability%20-%20Guide.pdf> [in English].

12. Erl, T. (2016). *Service-Oriented Architecture: Analysis and Design for Services and Microservices*. New Jersey: Prentice Hall [in English].

13. Lee, H., Lee, Y., & Yoo, D. (2000). The determinants of perceived service quality and its relationship with satisfaction. *Journal of Services Marketing*, 14(3), 217 – 231 [in English].

14. Machlup, F. (1992). *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press [in English].

15. Rifkin, J. (2000). *The Age of Access – The New Culture of Hypercapitalism*. New York: Jeremy P. Tarcher/Putnam [in English].

16. Sanati, F., Lu, J., & Zeng, X. (2007). A methodological framework for e-government service delivery integration. *E-Government Interoperability Campus*. Paris. Retrieved from [https://www.researchgate.net/profile/Xianyi\\_Zeng/publication/228765304\\_A\\_Methodological\\_Framework\\_for\\_E-government\\_Service\\_Delivery\\_Integration/links/546cc](https://www.researchgate.net/profile/Xianyi_Zeng/publication/228765304_A_Methodological_Framework_for_E-government_Service_Delivery_Integration/links/546cc)

1070cf26e95bc3ca3b6/A-Methodological-Framework-for-E-government-Service-Delivery-Integration.pdf [in English].

17. Seifert, J. W. (2003). *A primer on e-government: Sectors, stages, opportunities, and challenges of online governance*. Report for Congress. Retrieved 28 January, 2003 from <https://fas.org/sgp/crs/RL31057.pdf> [in English].

18. Seppanen, V. (2008). *Interconnections and differences between EA and SOA in government ICT development*. University of Jyväskylä. Retrieved from <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.467.9777&rep=rep1&type=pdf> [in English].

19. *The US government's official web portal*. (2014). Retrieved from <http://www.usa.gov> [in English].

NAKONECHNYI Andrii

Odessa Regional Institute of Public Administration, National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine

KOLISNICHENKO Natalia

Doctor of Public Administration, Associate Professor,  
Head of the Department of Ukrainian and Foreign Languages,  
Odessa Regional Institute of Public Administration, National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine

### **SERVICE-ORIENTED ARCHITECTURE OF E-GOVERNMENT: CHARACTERISTICS OF THE ANGLO-AMERICAN MODEL AND PECULIARITIES OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE**

In the paper the advantages of the service-oriented architecture of e-government and its prospects for Ukraine are revealed. Service-oriented e-government is governed by a service-oriented architecture. Service-oriented architecture is the functionality of software as services aiming to establish compatibility in their provision. The model of service-oriented e-government architecture is divided into five layers (levels), arranged from bottom to top: operational level, semantic level, service level, process level, presentation level. The practice of service-oriented e-government in foreign countries is studied: USA, Canada, and Great Britain. These countries implement the so-called Anglo-American model of informatization of the state, which is based on: removal of redundant functions of government, delivery of public services to citizens, meeting the needs of citizens through information technology. This model promotes the development of transactions, payment for services via the Internet. Foreign experience shows that a key feature of government activities is to ensure the success of the implemented actions, as well as to control the quality and scope of services. Therefore, when developing e-government projects, the governments take their efforts to get the corresponding positive consequences in the availability of services: providing quality services to citizens and businesses; increasing revenues; easing the financial burden on federal and local governments, primarily by reducing documents and electronic services on the Internet.

The trends of the model implementation in Ukraine are studied. The evolution of the issue included the Program «Electronic Ukraine», the realization of the E-Government Information System. The further steps are analyzed based on the information from the official website of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine which provides the cases of service-oriented state (Popular services). The projects of the Ministry on Digital State digitize many services, update their legal framework, streamline the activity of state registers, and provide technical capabilities and data protection. It is concluded that service-oriented architecture of e-government is characterized by the features of its implementation based on such principles as: information-centric approach; the principle of a common platform, which focuses on creating an open information environment and common technological infrastructure for more effective collaboration of all participants and users of e-government; the principle of user orientation (all e-government activities are aimed at meeting the needs of service consumers); the principle of security and confidentiality.

Key words: e-government, e-governance, service-oriented architecture of e-government, Anglo-American model of state informatization, needs of citizens, information technologies.

*Надійшла до редакції 17.12.20*

---

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

РУДІК Надія Михайлівна

канд. наук з держ. упр., доц., доц. кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ORCID: 0000-0002-8535-075X

## **ЕКОНОМІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В ЄС: РОЗБУДОВА В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ**

Розглядаються ключові віхи еволюції системи економічного врядування в ЄС в контексті сучасних викликів, з якими стикається європейська економіка. Введення єдиної європейської валюти є одним із найважливіших досягнень об'єднаної Європи, оскільки забезпечує надійну основу для більш глибокої інтеграції економік держав-членів з метою підтримки стабільності та процвітання ЄС. Система економічного врядування в ЄС пройшла у своєму розвитку складний шлях: від Маастрихтського договору, який запровадив євро як спільну валюту держав-членів ЄС та обмежив державний дефіцит і рівень державного боргу, прийняття на цій основі Пакту стабільності та зростання, метою якого було посилення нагляду та координації фіскальної та економічної політик держав-членів, потім запровадження в практику «Європейського семестру» – циклу координації економічної та фіскальної політики держав-членів, прийняття пакетів із шести і двох законодавчих актів, спрямованих на посилення економічного врядування та уникнення макроекономічних дисбалансів та пов'язаних з ними негативних побічних ефектів, удосконалення положень Економічного і монетарного союзу і, нарешті, до огляду основних елементів економічного врядування та ініціювання дебатів щодо його майбутнього. Отже, економічне врядування в ЄС з часом посилювалось і вдосконалювалось, розвиваючись в контексті історичних подій. Його майбутнє залежатиме, зокрема, від того, який сценарій подальшого розвитку врешті-решт обере ЄС.

Ключові слова: державне управління, державна політика, європейська інтеграція, європейське економічне врядування, координація економічної та фіскальної політик.

**Постановка проблеми.** Євро є єдиною валютою понад 340 млн європейців у дев'ятнадцяти державах-членах, і це одне з найбільш важливих досягнень об'єднаної Європи. Євро є більш ніж монетарний проєкт. Він забезпечує надійну основу для більш глибокої інтеграції економік держав-членів з метою підтримки стабільності та процвітання ЄС. Архітектура Економічного та монетарного союзу, створена Маастрихтським договором у 1992 р., є унікальною. Економічний та монетарний союз поєднує єдину монетарну політику, яка має на меті стабільність цін, з децентралізованою фіскальною та економічною політикою, за яку відповідають держави-члени. Маастрихтський договір визнав необхідність обґрунтованої фіскальної політики та координації економічної політики, щоб забезпечити ефективне проведення єдиної грошово-кредитної політики та стабільний і успішний євро в умовах потенційних ризиків «переливу» негативних тенденцій між державами-членами та можливої вільної поведінки, що призводить до надмірного державного дефіциту та рівня боргу. Це, у свою чергу, загрожує стабільності цін і зрештою може змусити центральний банк використовувати монетарну політику для фінансування бюджетного дефіциту. У світлі цих міркувань Маастрихтський договір вимагав від держав-членів розглядати свої економічні політики як предмет спільного занепокоєння та координувати їх у рамках Ради ЄС, тобто на міждержавному рівні. Власне, саме це стало початком створення в ЄС економічного врядування, яке можна визначити як систему інститутів та процедур, створених для досягнення цілей ЄС в економічній сфері, а саме координації економічних політик держав-членів для сприяння економічному та соціальному прогресу ЄС та його громадян.

---

© Рудік Н. М., 2020

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика економічного врядування ЄС є досить популярною серед зарубіжних дослідників, зокрема європейських. Не в останню чергу це пов'язано зі значенням, яке надає ЄС, зокрема Європейська Комісія, належній координації економічної та фінансової політики держав-членів в умовах подальшої розбудови Економічного і монетарного союзу, а також сучасної політики розширення ЄС, у межах якої до країн-кандидатів та потенційних кандидатів на вступ висуваються суворі вимоги щодо розбудови економічного врядування на національному рівні. Серед наукового доробку зарубіжних учених можна виділити наукові праці, авторами яких є Б. Крум, Б. Лаффан, П. Шлоссер, Р. Каваган, М. О'Двайер, А. Штейнбах, М. Чанг, М. Захер, Я. Ткалець, Г. Фейгл, а також інші вчені та експерти. Зазначені науковці досліджують теоретичні та практичні питання визначення економічного врядування, останні за часом зміни в економічному врядуванні, напрями розвитку посткризового економічного врядування в ЄС та роль у цьому процесі інститутів державного управління.

**Метою статті** є з'ясування ключових віх у розбудові економічного врядування в ЄС в контексті сучасних викликів.

**Викладення основного матеріалу.** Маастрихтський договір встановив вимогу до держав-членів ЄС уникати державного дефіциту, що перевищує 3 % ВВП, і підтримувати рівень державного боргу нижче за 60 % ВВП [4, р. 2]. Крім того, він встановлює елементи для підтримання ринкової дисципліни, зокрема принцип відсутності фінансової допомоги, згідно з яким уряди не повинні виплачувати борг один одному, а також забороняє грошове фінансування державного боргу центральним банком країни. На цю архітектуру вплинув досвід високої інфляції в ЄС в 1970-х і 1980-х рр. та тверде переконання політиків у тому, що економічна та фінансова інтеграція буде потужною силою зближення та стабілізації в межах монетарного союзу [4, р. 2].

З початку 1990-х рр., коли Маастрихтський договір заклав основи єдиної валюти, ЄС розробив всеосяжну детальну основу для економічного та фінансового нагляду. Структура викладена в низці вторинних законодавчих актів, описаних нижче, а також в інших документах, які надають більше деталей та прозорості щодо того, як цей нагляд здійснюється на практиці. До практичних документів належать «Кодекс поведінки Пакту стабільності та зростання» та «Кодекс поведінки двох пакетів» [9]. Докладніші відомості про впровадження системи нагляду наведені у «Vade Mecum про Пакт стабільності та зростання» (довідник, який об'єднує всі відповідні процедури та методології, залучені до імплементації основи фінансової політики ЄС, що базується на правилах) [14] та збірнику процедур макроекономічного дисбалансу.

Структура з часом еволюціонувала хвилеподібно, зміни вносились у відповідь на появу нових економічних викликів, а також на основі уроків, винесених у процесі впровадження системи нагляду. Отже, розглянемо низку важливих етапів:

1. У 1997 р. започатковано Пакт стабільності та зростання з метою посилення моніторингу та координації національної фінансової та економічної політики держав-членів, а також для постійного забезпечення обмежень дефіциту державного бюджету та державного боргу, встановлених Маастрихтським договором для всіх держав-членів [3]. Зокрема, був операціоналізований запроваджений Маастрихтським договором критерій дефіциту шляхом створення підрозділу корегування Пакту стабільності та зростання, а також превентивного підрозділу, щоб уникнути нарощування надмірного дефіциту.

Профілактичний підрозділ Пакту стабільності та зростання підтримує держави-члени в досягненні ними зобов'язань щодо проведення надійної фінансової політики. Він вимагає, щоб держави-члени досягли конкретної для країни бюджетної мети в середньостроковій перспективі, яка враховує економічний

цикл, дозволяючи в такий спосіб досягти автоматичної стабілізації; водночас це створює сприятливі умови для стійкого розвитку державних фінансів [13].

Підрозділ корегування Пакту стабільності та зростання забезпечує, щоб держави-члени приймали належні заходи політики для виправлення надмірного дефіциту або рівня державного боргу шляхом впровадження процедури надмірного дефіциту, яка надає державам-членам обов'язкові та оперативні рекомендації щодо фіскальної корекції, необхідної для виправлення ситуації з надмірним дефіцитом у межах заданих часових меж [10].

2. На початку 2000-х рр. дотримання встановлених Пактом стабільності та зростання номінальних цільових показників дефіциту стало складним для деяких держав-членів, що перебували в умовах економічної рецесії. У світлі цього раннього досвіду пакт реформовано з метою більш глибокого врахування економічних умов. Тому реформа 2005 р. зробила більший акцент на структурних фіскальних зусиллях з метою врахування впливу економічного циклу на державні фінанси. Загалом до пакту внесено поправки, що дозволяють враховувати економічне та бюджетне становище конкретної країни, а також актуальні ризики для держав-членів, включаючи наслідки старіння населення [4, р. 3].

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що до 2011 р. координація економічної політики в основному базувалася на консенсусі, без юридично обов'язкових норм, за винятком рамок фіскальної політики, визначених Пактом стабільності та зростання. Сфера економічної координації була широкою, а тому можна було запроваджувати різні форми співпраці, залежно від того, наскільки угода чи домовленість про співпрацю є обов'язковою:

- співпраця шляхом обміну інформацією, наприклад макроекономічний діалог, заснований на засіданні Європейської Ради в Кельні в 1999 р.;

- координація як інструмент антикризового управління, наприклад створення Європейського механізму фінансової стабільності у травні 2010 р.;

- відкритий метод координації, за допомогою якого держави-члени встановлюють спільні цілі та визначають, як їх досягти (прикладом є ухвалена в березні 2010 р. Стратегія «Європа 2020», у межах якої лідери ЄС заохочують держави-члени встановлювати контрольні показники, визначати найкращі практики та впроваджувати відповідну політику);

- делегування повноважень щодо певного напрямку політики, коли вся влада над політикою може бути делегована конкретному інституту ЄС (прикладом є монетарна політика єврозони та політика конкуренції, делеговані установчими договорами Європейському центральному банку та Європейській Комісії відповідно) [6].

3. У відповідь на вразливі місця в економіці, викриті економічною та фінансовою кризою, яка вразила ЄС та єврозону після 2007 р. (на кінець 2011 р. до 23-х із 27-ми держав-членів ЄС був задіяний механізм надмірного бюджетного дефіциту, який мав допомогти утримати його на рівні нижче ніж 3 % від ВВП, а державний борг – на рівні 60 % від ВВП), ЄС вжив низку заходів для посилення свого економічного врядування та нагляду. Ці заходи є актуальними для всіх держав-членів, але мають ряд специфічних особливостей для тих із них, які використовують євро як національну валюту. Ключовими із цих заходів були законодавчі пакети, відомі як «шість пакетів» (2011 р.) та «два пакети» (2013 р.) [11].

*Реформа «шість пакетів»* (2011 р.). У грудні 2011 р. набув чинності посилений Пакт стабільності та зростання, до якого був уміщений новий набір правил економічного та фіскального нагляду. Це «шість пакетів», які складаються з п'яти постанов та однієї директиви (постанова і директива є обов'язковими до виконання нормативно-правовими актами ЄС), які були запропоновані Європейською Комісією і схвалені всіма 27-ма державами-членами та Європейським Парламентом у жовтні 2010 р. Ця зміна являла собою найбільш

комплексне посилення економічного врядування в ЄС та єврозоні з часу заснування Економічного і монетарного союзу майже 20 років тому [8]. Відповідно до рішень саміту ЄС 8 – 9 грудня 2011 р. законодавчий пакет став конкретним та рішучим кроком до забезпечення фіскальної дисципліни, сприяння стабілізації економіки ЄС та запобігання новій кризі. Крім того, «шість пакетів» посилили можливі санкції за невиконання державами-членами єврозони рекомендацій та рішень Ради ЄС, ухвалених нею згідно з Пактом стабільності та зростання.

Директива про бюджетні рамки запровадила вимоги до держав-членів щодо їх національних фіскальних систем. Це сприяло посиленню акценту на середньостроковому плануванні та прозорих бюджетних процесах. Директива також сприяла використанню неупереджених макроекономічних і бюджетних прогнозів для фіскальних планів та незалежному контролю за дотриманням фіскальних правил на національному рівні.

На додаток до посилення фіскального нагляду реформа «шість пакетів» запровадила процедуру макроекономічного дисбалансу для виявлення шкідливих макроекономічних дисбалансів, запобігання їх появи та забезпечення корекції існуючих дисбалансів. Європейська Комісія визначає макроекономічні дисбаланси та їх тяжкість, включаючи існування або ризик негативного поширення («переливу») дисбалансів на інші держави-члени єврозони, а Рада ЄС звертається до відповідних держав-членів з рекомендаціями щодо усунування макроекономічних дисбалансів. У разі виявлення надмірних макроекономічних дисбалансів процедура макроекономічного дисбалансу дозволяє запустити процедуру надмірного дисбалансу, яка зосереджується на планах коригувальних дій, що розробляються та виконуються державами-членами та контролюються Європейською Комісією і Радою ЄС [4, р. 4].

*Реформа «два пакети»* (2013 р.). Дві постанови (постанова є обов'язковим до виконання нормативно-правовим актом ЄС) цієї двокомпонентної реформи запровадили спеціальні процедури нагляду та моніторингу для держав-членів єврозони з урахуванням потенційного «переливу» негативних наслідків в рамках Економічного і монетарного союзу [15]. Зокрема, ці «два пакети» створили основу для роботи з державами-членами, які зазнають труднощів з фінансовою стабільністю або відчують загрози для неї, отримують фінансову допомогу або, навпаки, виходять із програми фінансової допомоги. Найважливішим є те, що «два пакети» також ще більше зміцнили бюджетну координацію в межах єврозони за допомогою багатосторонньої оцінки бюджетних планів держав-членів, які дотримуються загального бюджетного графіку. Ця оцінка включає в себе висновки Європейської Комісії щодо цих планів до їх прийняття національними парламентами, обговорення бюджетної ситуації та перспектив у кожній державі-члені, а також у єврозоні загалом у межах єврогрупи (засідання міністрів фінансів держав-членів зони євро) [4, р. 4 – 5]. Ця реформа також посилила нагляд за державами-членами єврозони, які мають надмірний дефіцит бюджету.

Отже, ці пакети мали на меті запровадження тіснішої координації економічної політики та забезпечення стійкого наближення економічних показників шляхом посилення бюджетного нагляду в рамках Пакту стабільності та зростання, а також вимагали від держав-членів встановлення національних фінансових рамок. Вони також розширили сферу нагляду, включивши в неї макроекономічні дисбаланси. Для вирішення конкретної проблеми побічних наслідків у єврозоні згадані «два пакети» запровадили правила щодо моніторингу та оцінки бюджетних планів держав-членів єврозони, конкретні підсилення для держав-членів єврозони в межах підрозділу корегування Пакту стабільності та зростання і рамки для роботи з державами-членами єврозони, які зазнають труднощів із фінансовою стабільністю або ця стабільність перебуває під загрозою. Ці підсилення були введені в дію в той час, коли довіра до ринку та довіра між державами-членами була

немічною, а отже, основна увага була зосереджена на зниженні ризику в окремих державах-членах та на забезпеченні стабільності зони євро загалом. Ці «два пакети» стали частиною більш широкого набору заходів щодо зміцнення економічної та фінансової стабільності ЄС та єврозони загалом, включаючи створення механізмів надання обумовленої фінансової підтримки державам-членам єврозони, які переживають фінансові проблеми або їх фінансова стабільність перебуває під загрозою, та створення Банківського союзу із загальними механізмами банківського нагляду та вирішення проблем банків [4, р. 3].

Суттєво перероблений механізм макроекономічного та бюджетного нагляду інтегровано до Європейського семестру, загального графіку координації економічної політики та політики зайнятості на рівні ЄС, який був започаткований у тому самому контексті. З моменту свого запровадження у 2011 р. Європейський семестр поступово рухався в бік більш інтегрованого економічного нагляду, включаючи моніторинг зусиль держав-членів стосовно цілей та пріоритетів, визначених у межах стратегії «Європа 2020» [7].

Початок нового політичного циклу (обрання нового складу Європейського Парламенту та його Голови, а також Голови Європейської Комісії та формування нового складу цього ключового інституту) в ЄС є зручним моментом для оцінювання ефективності чинних рамок економічного та фінансового нагляду, особливо реформ у межах положень «шість пакетів» та «два пакети», про застосування яких Європейська Комісія повинна звітувати. Основними питаннями, що розглядаються в цьому огляді, є ступінь ефективності різних елементів нагляду, запроваджених або змінених унаслідок реформ «шість пакетів» та «два пакети», для досягнення своїх ключових цілей, а саме: забезпечення стійких державних фінансів та економічного зростання, а також уникнення макроекономічних дисбалансів; забезпечення інтегрованої системи нагляду, що забезпечує більш тісну координацію економічної політики, зокрема в євзоні; сприяння зближенню економічних показників між державами-членами [4, р. 5].

Завершуючи огляд еволюції економічного врядування в ЄС, важливо зазначити, що з часу запровадження законодавства «шість пакетів» та «два пакети» економічний клімат та спільні пріоритети ЄС та його держав-членів змінилися. По-перше, істотно змінився економічний контекст. Так, сьогодні жодна держава-член не підпадає під дію процедури надмірного дефіциту, тоді як у 2011 р. таких держав-членів було 24; державний дефіцит в ЄС зменшився з 6,4 % у 2010 р. до 0,9 % у 2019 р.; рівень безробіття в ЄС знизився з 9,7 % у 2010 р. до 6,2 % у 2019 р. [5]. По-друге, через 10 років після великої економічної рецесії 2008 – 2009 рр. держави-члени стикаються з поєднанням викликів, що відрізняє нинішню ситуацію від тієї, яка була під час прийняття реформи «шість пакетів» та «два пакети». Хоча економічне відновлення було історично тривалим, потенціал зростання багатьох держав-членів не відновився до докризового рівня, а процентні ставки залишалися стабільно низькими. Зниження потенційного зростання та процентних ставок в умовах старіння населення постійно супроводжуються низькою інфляцією. По-третє, хоча впровадження структурних реформ для посилення потенційного зростання та підтримки структурної перебудови економіки було активним після кризи, імпульс реформ згас, а прогрес у країнах-членах став нерівномірним [4, р. 5].

Нинішні умови слід розглядати на тлі ширшої мети, прописаної в Річній стратегії сталого зростання на 2020 р., а саме: створити нову модель економічного зростання, яка враховуватиме обмеження природних ресурсів планети та забезпечуватиме створення нових робочих місць і тривале процвітання в майбутньому [2]. Ця мета була втілена в життя в Європейському зеленому курсі [12] та в повідомленні Європейської Комісії щодо сильної соціальної Європи заради

справедливих переходів (соціальна стратегія ЄС, покликана забезпечити чесний та справедливий перехід усіх держав-членів до кліматичної нейтральності, цифрової епохи та демографічних змін), де окреслюється стратегія сталого зростання, яка має на меті зробити ЄС першим у світі кліматично нейтральним континентом, ресурсозберігаючим, таким, що відповідає вимогам цифрової епохи, і водночас таким, що гарантує при цьому соціальну справедливість [1]. Досягнення таких цілей потребуватиме значних додаткових приватних та державних інвестицій протягом тривалого періоду часу. Ці амбіції відповідають прагненню Європи поставити Цілі сталого розвитку ООН в основу формування політики та дій ЄС.

Наслідки переважаючих економічних умов для системи економічного врядування ЄС заслуговують на ретельне відображення. В ЄС вважають, що потрібно старанно оцінити, чи впливає такий розвиток подій на ризики стійкості боргу [4, р. 5]. Як показує останній досвід, ринкові настрої можуть різко змінитися і призвести до раптових змін процентних ставок. Навіть за відсутності змін в основоположних засадах це може збільшити фіскальний тягар, особливо для держав-членів ЄС з великим державним боргом, та загрозувати стійкості їх боргу. Цей ризик, можливо, є більш гострим у межах монетарного союзу, коли уряди держав-членів з дуже різним рівнем боргу мають однакову валюту, а центральний банк не може бути для урядів кредитором останньої інстанції. Це підтверджує необхідність постійної зосередженості ЄС та членів єврозони на забезпеченні стійкості державного боргу. Водночас оскільки грошово-кредитна політика дедалі стримується ефективною нижчою межею процентних ставок, слід оцінити відповідну роль фіскальної та економічної політики в макроекономічній стабілізації. Більше того, національна фіскальна політика держав-членів ЄС також впливає на функціонування фінансових ринків та взаємодіє з монетарною політикою, особливо з огляду на роль національних суверенних облігацій як еталонних безпечних активів та потенційний вплив у випадку відносної нестачі безпечних активів. Нарешті, на думку Європейської Комісії, наслідки кліматичних ризиків для стабільності фінансових ринків та державних фінансів набувають все більшої актуальності в межах економічного врядування ЄС [4, р. 5 – 6].

**Висновки.** Таким чином, система економічного врядування в ЄС пройшла у своєму розвитку складний шлях: від Маастрихтського договору, який запровадив євро як спільну валюту держав-членів ЄС та обмежив державний дефіцит та рівень державного боргу відповідно до 3 % та 60 % ВВП, прийняття на цій основі Пакту стабільності та зростання, метою якого було посилення нагляду та координації фіскальної та економічної політик держав-членів, потім запровадження в практику «Європейського семестру» – циклу координації економічної та фіскальної політики держав-членів, прийняття пакетів із шести і двох законодавчих актів, спрямованих на посилення економічного врядування та уникнення макроекономічних дисбалансів та пов'язаних з ними негативних побічних ефектів, удосконалення положень Економічного і монетарного союзу і, нарешті, до огляду основних елементів економічного врядування та ініціювання дебатів щодо його майбутнього. Отже, економічне врядування в ЄС з часом посилювалось і вдосконалювалось, розвиваючись у контексті історичних подій. Його майбутнє залежатиме, зокрема, від того, який сценарій подальшого розвитку, врешті-решт, обере ЄС.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. *A strong social Europe for just transitions: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions.* Brussels, 14.1.2020 COM(2020) 14 final. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860460/Strong\\_Social\\_Europe\\_Communication\\_and\\_Annex.pdf.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860460/Strong_Social_Europe_Communication_and_Annex.pdf.pdf).

2. *Annual Sustainable Growth Strategy 2020: Communication from the Commission to the*

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

## ***Theory and history of Public Administration***

---

*European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank.* Brussels, 17.12.2019 COM(2019) 650 final. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650&from=EN>.

3. *Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, Council Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure and the Resolution of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact.* Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31997R1466>.

4. *Economic governance review: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 55 final. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com\\_2020\\_55\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf).

5. *Economic Governance Review: Taking stock at a time of new challenges.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/economic\\_governance\\_review\\_factsheet\\_01\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/economic_governance_review_factsheet_01_en.pdf).

6. *Economic governance.* Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/87/economic-governance>.

7. *Europe 2020 – Overview.* Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators>.

8. *EU Economic governance «Six-Pack» enters into force.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_898](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898).

9. *Legal basis of the Stability and Growth Pact.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en).

10. *The corrective arm.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure_en).

11. *The EU's economic governance explained.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_13\\_318](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_318).

12. *The European Green Deal: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions.* Brussels, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf).

13. *The preventive arm.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm_en).

14. *The Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2019 Edition.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en).

15. *Two-Pack completes budgetary surveillance cycle for euro area and further improves economic governance.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_13\\_196](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_196).

### **List of references**

1. *A strong social Europe for just transitions: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions.* Brussels, 14.1.2020 COM(2020) 14 final. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860460/Strong\\_Social\\_Europe\\_Communication\\_and\\_Annex.pdf.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860460/Strong_Social_Europe_Communication_and_Annex.pdf.pdf) [in English].

2. *Annual Sustainable Growth Strategy 2020: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank.* Brussels, 17.12.2019 COM(2019) 650 final. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650&from=EN> [in English].

3. *Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the*  
***Public Administration and Local Government, 2020, issue 4(47)***

*surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, Council Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure and the Resolution of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact.* Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31997R1466> [in English].

4. *Economic governance review: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 55 final. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com\\_2020\\_55\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf) [in English].

5. *Economic Governance Review: Taking stock at a time of new challenges.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/economic\\_governance\\_review\\_factsheet\\_01\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/economic_governance_review_factsheet_01_en.pdf) [in English].

6. *Economic governance.* Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/87/economic-governance> [in English].

7. *Europe 2020 – Overview.* Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators> [in English].

8. *EU Economic governance «Six-Pack» enters into force.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_898](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898) [in English].

9. *Legal basis of the Stability and Growth Pact.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en) [in English].

10. *The corrective arm.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure_en) [in English].

11. *The EU's economic governance explained.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_13\\_318](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_318) [in English].

12. *The European Green Deal: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions.* Brussels, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf) [in English].

13. *The preventive arm.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm_en) [in English].

14. *The Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2019 Edition.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en) [in English].

15. *Two-Pack completes budgetary surveillance cycle for euro area and further improves economic governance.* Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_13\\_196](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_196) [in English].

RUDIK Nadiia

PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Law and European Integration  
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

## THE EU'S ECONOMIC GOVERNANCE: DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES

The article explores the key milestones in the evolution of the economic governance system in the EU in the context of the current challenges facing the European economy. The European single currency is one of the most significant and tangible achievements of a United Europe, and is therefore not just a monetary project. It provides a basis for economies of the Member States to become more integrated with a view to supporting greater stability and prosperity. The architecture of the Economic

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

### ***Theory and history of Public Administration***

---

and Monetary Union, established by the Maastricht Treaty in 1992, is unique whereas it combines a single monetary policy that pursues the objective of price stability with decentralized fiscal and economic policies under the responsibility of Member States. In light of those considerations, the Treaty requires Member States to regard their economic policies as a matter of common concern and to coordinate them within the Council that is, at the intergovernmental level. Since the early 1990s, when the Maastricht Treaty laid the foundations of the single currency area, the EU has developed a very comprehensive and detailed framework for economic and fiscal surveillance. The framework is laid down in a range of secondary legislation, as well as in other documents that provide more details and transparency on how surveillance is carried out in practice. The framework has evolved in waves over time, with changes introduced in response to the emergence of new economic challenges, as well as based on the lessons gained in the implementation of the surveillance framework. In 1997, the Stability and Growth Pact (SGP) was established so as to strengthen the monitoring and coordination of national fiscal and economic policies to permanently enforce the deficit and debt limits established by the Maastricht Treaty for all Member States. In the early 2000s, adherence to the nominal deficit targets of the SGP proved difficult for some Member States in a recessionary environment. That is why the SGP was reformed to allow for greater consideration of economic conditions. In response to the vulnerabilities exposed by the economic and financial crisis that hit the EU and the euro area after 2007, the EU took a series of measures to strengthen its economic governance and surveillance framework. They are relevant for all Member States, but have a number of specific features for those that use the euro. The revamped macroeconomic and budgetary surveillance were integrated into the European Semester, a common timeline for the coordination of economic and employment policies at EU level, and which was established in the same context. Thus, the EU's economic governance has strengthened and improved over time, evolving in the context of historical events. Its future will depend, in particular, on which scenario for further development the EU ultimately chooses.

Key words: public administration, public policy, European integration, European economic governance, coordination of economic and fiscal policies.

*Надійшла до редколегії 21.12.20*

# **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 3.351.37.07  
doi: 10.33287/102068

БЄЛЯЄВА Олена Павлівна  
Навчально-науково-виробничий центр  
Нац. ун-ту цивільного захисту України  
ORCID: 0000-0002-7246-4694

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ФАХОВОЮ ПЕРЕДВИЩОЮ ОСВІТОЮ**

Аналізується робота закладу фахової передвищої освіти в умовах конкуренції між освітніми закладами. У сучасних умовах в закладах фахової передвищої освіти, для того щоб вижити й ефективно функціонувати, необхідно узгоджувати свої цілі з цілями суб'єктів ринку праці та освіти, керівникам закладів освіти переглянути форми та методи роботи з усіма учасниками освітнього процесу, розвивати в них навички благодійності, громадянської активності, розширити їхню участь у виробленні, прийнятті та реалізації правових рішень у сфері освіти, уміти співпрацювати з меценатами, депутатами, організаціями та громадськими і суспільними установами. В умовах розвитку демократії й розширення практики співуправління заклади фахової передвищої освіти все більше будуть спиратися на громадські організації й громади. Це допоможе завершити перехід від політики патронажу й домінування державного над громадським до їх конструктивного партнерства та взаємодії. Завдання демократизації управління в результаті конструктивного діалогу закладу фахової передвищої освіти, громадськості й держави полягає в тому, щоб об'єднати всіх суб'єктів для спільних дій на основі їх зацікавленості в розвитку освіти.

Ключові слова: державно-громадське управління освітою, система освіти, якість освіти, управління освітнім процесом, інноваційний менеджмент.

**Постановка проблеми.** Своєчасне володіння точною вичерпною інформацією є важливою умовою прийняття компетентного рішення в професійній діяльності сучасного керівника закладу фахової передвищої освіти. У зв'язку з цим проблема підготовки працівників до управлінської діяльності набула особливої актуальності, оскільки це вид управлінської взаємодії, пов'язаний зі створенням режиму ефективного обміну інформацією в системі публічної влади, між інститутами влади та зовнішнім середовищем, спрямований на уточнення змісту управлінських рішень тощо. Тому потрібно розробляти та включати до професійної програми підвищення кваліфікації керівників закладів фахової передвищої освіти курси «Підготовка менеджерів освіти» та «Інноваційні системи та технології в підготовці менеджерів освіти».

Нині активно впроваджуються курси професійної підготовки та перепідготовки керівників закладів фахової передвищої освіти, що включає

---

© Бєляєва О. П., 2020

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

оволодіння методами, техніками, технологіями інноваційного забезпечення керівного складу. Підготовка до управлінської діяльності поєднує традиційні академічні форми навчання й сучасні інтерактивні форми (тренінги, ділові й рольові ігри тощо). Підготовлені та впроваджені у практику навчальні курси демонструють, що в процесі навчання у слухачів відбуваються зміни в розумінні ролі управлінської діяльності у закладах фахової передвищої освіти. Зміни в теоретичній підготовці управлінських кадрів до управлінської діяльності викликають бажання внести зміни в організаційну систему закладів освіти різних рівнів.

Упровадження нових курсів, таких як «Підготовка менеджерів освіти», надасть менеджерам освіти навичок ефективного застосування сучасних інноваційних управлінських та освітніх технологій. Програма повинна містити матеріал, засвоєння якого забезпечить керівника необхідними знаннями, уміннями й навичками для впровадження сучасних інноваційних освітніх технологій в управлінську діяльність та освітній процес.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання державного управління та підготовки управлінських кадрів у системі освіти досліджували такі науковці, як: О. Амосов, В. Бакуменко, В. Мартиненко, Н. Нижник, Д. Стеченко, Є. Суліма та ін. Значний внесок у розвиток теорії та методології державного управління зробили сучасні дослідники, а саме: О. Антонюк, В. Бесчастний, О. Дацій, С. Домбровська, О. Крюков, С. Луценко, В. Луговий, В. Огаренко, В. Садковий, В. Сиченко та ін. Інформаційно-аналітична діяльність органів влади, роль інформації у процесі прийняття державноуправлінських рішень досліджували вчені: В. Дзюндзюк, А. Дегтяр, О. Крюков, Ю. Машкаров, Н. Нижник, А. Панчук, О. Радченко та ін. Питання державноуправлінських засад розвитку сфери освіти розглядали В. Баглик, Д. Бондар, А. Губенко, Н. Дацій, С. Луценко, А. Ромін та ін.

**Мета статті** полягає в аналізі проблеми підготовки та підвищення кваліфікації сучасних керівних кадрів у закладах освіти.

**Викладення основного матеріалу.** Формування навичок ефективного застосування інноваційних управлінсько-освітніх технологій у керівника закладу в умовах реформування освіти є одним з основних завдань сучасної освіти. За допомогою ефективних інноваційних педагогічних технологій, курсів підвищення кваліфікації, які передбачають самостійну (індивідуальну чи групову) дослідницьку діяльність, використання методу проєктів потрібно підвищувати компетентнісний рівень керівництва закладів освіти.

Концепція запровадження спецкурсів з підготовки менеджерів освіти засобами інформаційно-комунікаційних технологій має базуватися на таких нормативно-правових документах: державна програма «Вчитель»; Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством освіти і науки України та корпорацією Intel Microelectronics Ukraine Ltd; Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» № 1497/2005; наказ Міністерства освіти і науки України «Про розширення експерименту за програмою „Intel(R) Навчання для майбутнього?» № 248; Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року; Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» № 926/2010; наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження методичних рекомендацій щодо організації освітнього простору нової української школи» № 283 та ін.

Курси підвищення кваліфікації допоможуть керівникам освітніх закладів сформувати та вдосконалити професійні вміння та навички роботи з інформаційно-комунікаційними технологіями; ознайомитися з основами програми «Intel(R) Навчання для майбутнього», її місцем у системі підвищення кваліфікації освітян в Україні та за кордоном; сформувати навички ефективного використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінській діяльності та навчально-виховному процесі.

Робочі програми курсів підвищення кваліфікації повинні складатися відповідно до Концептуальних засад розвитку педагогічної освіти України та її інтеграції у європейський освітній простір, затверджених наказами Міністерства освіти і науки України, та Концепції розвитку освіти на період до 2025 року. Базовим документом для розробки навчального плану підвищення кваліфікації є типовий навчальний план, рекомендований Міністерством освіти і науки України (лист Міністерства освіти і науки України від 26 травня 2005 р. № 14/18-2-1199). Навчальний план формується за модульною структурою. Зміст підвищення кваліфікації (навчальний матеріал) розбивається на навчальні модулі як логічно завершені одиниці навчальної інформації. У плані передбачається послідовність вивчення модулів.

Сьогодні в Україні відбувається стрімке впровадження новітніх підходів до організації діяльності закладів фахової передвищої освіти на засадах критичного мислення та конкурентно орієнтованих підходів; визначення нових стандартів освіти; підготовка викладачів та керівників закладу освіти до педагогічного партнерства; розвиток навичок компетентісно орієнтованої освіти та управління освітою. Основними методами навчального процесу для керівників є: інтерактивні технології навчання; самостійна робота слухачів; розробка та презентація інноваційного проєкту. Основні форми навчального процесу такі: тренінги, ділові ігри, круглі столи, тематичні дискусії. Слухачі ознайомлюються із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій в управлінській діяльності задля поліпшення якості освіти [7].

Створення ефективної системи управління значною мірою залежить від того, наскільки дієво, оперативно й об'єктивно реалізуються функції нагляду (контролю) за якістю освітньої діяльності та якістю освіти, посилення його впливу на підготовку проєктів управлінських рішень та нормативно-правових документів.

Однією з основних функцій керівника є функція контролю. Правильно побудована система нагляду (контролю) є надійним джерелом інформації про досягнення суб'єктами освітньої діяльності поставленої мети, виявлення відхилень, недоліків і причин їх виникнення як для органів управління освітою, так і для громадськості. При переході від адміністративно-командної системи управління до системи державно-громадського управління освітою державний нагляд (контроль) має трансформуватись. Оновлена система контролю повинна стати одним з основних конструктивних інструментів модернізації освіти [8].

Впровадження в Україні європейського досвіду співпраці університетів і підприємств в умовах розвитку соціально-економічних відносин має певні особливості, оскільки заклади освіти не ведуть системного діалогу з бізнес-структурами щодо підготовки кадрів та надають освітні послуги середньої якості, перенасичуючи ринок праці незатребуваними робітничими кадрами. Відповідно роботодавці втратили довіру до фахової освіти і вважають, що заклади фахової передвищої освіти України не спроможні надавати кваліфікаційні якісні знання студентам і випускати висококваліфікованих, конкурентоспроможних фахівців. В Україні рівень розвитку співпраці закладів фахової передвищої освіти і бізнесу невисокий. Найпоширенішими є дві форми співпраці: короткострокова (проходження практики на базі компанії, лекції, студентські конкурси, ярмарки вакансій, звернення до відділів сприяння працевлаштуванню випускників) і довгострокова (проведення навчальних курсів та обладнання лабораторій, стажування на базі компанії, надання робочого місця). Щоб стати привабливішими для абітурієнтів та роботодавців, закладам фахової передвищої освіти України слід підтримувати діалог з представниками бізнес-середовища, реагувати на їх потреби й забезпечувати кваліфікованими спеціалістами, удосконалювати існуючі форми взаємодії, а також впроваджувати нові моделі ефективної співпраці, враховуючи досвід розвинутих країн Європи. Аналіз європейського досвіду університетської ділової співпраці показав, що представники бізнес-середовища

в країнах Європи активно та ефективно взаємодіють із закладами освіти, ініціюючи створення навчально-дослідних комплексів, що сприяє пристосуванню студентів до реальних потреб бізнесу, залучають експертів компаній до викладацької діяльності, проводять конкурси, обирають стипендіатів, надають консультаційні послуги тощо. Впровадження такого досвіду повинно враховуватися менеджерами освіти [10].

**Висновки.** Питання щодо механізмів управління фаховою передвищою освітою шляхом підготовки сучасних менеджерів освіти є інноваційним. Тож визначення механізмів управління підготовкою керівних кадрів стає все більш важливим. Цей процес має забезпечуватися як відповідною нормативно-правовою базою, так і реальними механізмами дієвої участі державної влади.

Для забезпечення інноваційного розвитку освіти в Україні необхідно розробити стратегію розвитку, яка б відповідала потребам економіки, інформаційного суспільства та забезпечувала високу конкурентоспроможність молоді на ринку праці. Одним з основних завдань нової стратегії має стати зменшення негативних явищ, притаманних освітній сфері.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Сльникова Г. В. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління. *Директор школи*. 2003. № 40. С. 10 – 11.
2. Комарницький М. С. Державно-громадська система управління освітою. *Аспекти самоврядування*. 2000. № 3. С. 34 – 35.
3. Про затвердження Концептуальних засад розвитку педагогічної освіти України та її інтеграції в європейський освітній простір: наказ Міністерства освіти і науки України від 31 груд. 2004 р. № 998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0998290-04#Text>.
4. Суліма Є. Вища освіта в контексті Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012– 2021 роки. *Вища школа*. 2012. № 3. С. 7 – 10.

#### **List of references**

1. Yelnykova H. V. Teoretychni pidkhody do modeliuvannia derzhavno-hromadskoho upravlinnia. *Dyrektoreshkoly*. 2003. № 40. P. 10 – 11 [in Ukrainian].
2. Komarnytskyi M. S. Derzhavno-hromadska systema upravlinnia osvitoiu. *Aspekty samovriadyvannia*. 2000. № 3. P. 34 – 35 [in Ukrainian].
3. Pro zatverdzhennia Kontseptualnykh zasad rozvytku pedahohichnoi osvity Ukrainy ta yii intehratsii v yevropeyskyi osvitnii prostir: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 31 hrud. 2004 r. № 998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0998290-04#Text> [in Ukrainian].
4. Sulima Ye. Vyshcha osvita v konteksti Natsionalnoi stratehii rozvytku osvity v Ukraini na 2012– 2021 roky. *Vyshcha shkola*. 2012. № 3. P. 7 – 10 [in Ukrainian].

BIELIAIEVA Olena  
Educational and Scientific  
Production Center of National University  
of Civil Defence of Ukraine

### **IMPROVEMENT OF MODERN MECHANISMS OF MANAGEMENT OF PROFESSIONAL PREVIOUS EDUCATION**

The work of the institution of professional higher education in the conditions of competition between educational institutions is analyzed. In modern conditions in institutions of professional higher education in order to survive and function effectively, it is necessary to coordinate their goals with the goals of the labor market and education; heads of educational institutions to review the forms and methods of work with all participants in the educational process, to develop in them the skills of charity, civic activity, to expand their participation in the development, adoption and implementation of legal decisions in the field of education; be able to cooperate with patrons, deputies,

organizations and public and public institutions. With the development of democracy and the expansion of the practice of co-management, institutions of professional higher education will increasingly rely on public organizations and communities. This will help complete the transition from a policy of patronage and domination of the state over the public to their constructive partnership and interaction. The task of democratization of management as a result of constructive dialogue of the institution of professional higher education, the public and the state is to unite all subjects for joint actions on the basis of their real interest in the development of education.

The refore, the management system must be constantly developed and improved, respectively, the heads and managers of educational institutions, as managers of education, must constantly improve their skills.

Key words: state and public education management, education system, higher education, quality of education, educational process management, innovation management.

*Надійшла до редколегії 24.11.20*

БУЧИНСЬКИЙ Олексій Андрійович  
аспірант НАДУ  
ORCID: 0000-0002-4012-533X

## РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-РЕГІОНАЛЬНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Розглядається інвестиційний розвиток регіонів з погляду державноуправлінських засад. Виявляються особливості реалізації інвестиційної політики в регіонах в умовах децентралізації в Україні. Досліджується реалізація інвестиційної політики в регіонах на основі аналізу наукових праць українських та зарубіжних учених, водночас зазначається, що науковці не розглядали предмет дослідження в умовах децентралізації, що має свої особливості. Доводиться, що відсутнє єдине бачення реалізації інвестиційної політики в регіонах в умовах децентралізації в Україні, що ускладнює дослідження цієї теми у сфері науки «Публічне управління та адміністрування». Таким чином, це питання не є дослідженим на державноуправлінському рівні, особливо в умовах децентралізації в Україні.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, публічне управління, інвестиції, інфраструктура регіонів, прогнозування інвестиційної політики.

**Постановка проблеми.** Реалізація інвестиційної політики в регіонах України може бути забезпечена лише в умовах припливу в економіку широкомасштабних інвестицій, як зовнішніх, так і внутрішніх, та шляхом прийняття прогностичних державноуправлінських рішень [1]. Посилення інвестиційної активності в регіонах – наслідок побудови інвестиційної політики, що має принципове значення для оновлення виробничого потенціалу регіонів. Однак їх обсяги поки недостатньо великі, щоб говорити про активне включення України у світові інвестиційні потоки. Тож в умовах становлення і розвитку в Україні ринкових відносин особливо важливими стають дослідження інвестиційного процесу на регіональному рівні як основи комплексного розвитку регіону та забезпечення переходу до більш якісного, інвестиційно-інноваційного типу зростання, яке детермінують масштабні інвестиції. Адже незважаючи на значний природний та виробничий потенціал, розвинуті наукові школи для створення інновацій, темпи соціально-економічного розвитку регіонів України залишаються доволі повільними. Виникає суперечність між наявними можливостями для розвитку та фактичним рівнем їх використання [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання інвестиційного розвитку регіонів досліджували ще класики економічної теорії: А. Сміт, Дж. Кейнс, К. Маркс. Вітчизняні науковці Р. Аверчук, В. Бодров, Н. Балдич, О. Гаврилюк, А. Гайдуцький, А. Дук, В. Шевчук, М. Шестак зробили значний внесок у сферу публічного управління. У дослідженні інвестиційного розвитку регіонів заслуговують на увагу наукові праці С. Дяченко, О. Козака, М. Крупки, Т. Майорової, А. Музиченко, В. Новицького, А. Пересади, А. Філіпенка, О. Юркевич.

Однак вітчизняні та зарубіжні вчені не досліджували питання інвестиційної політики в регіонах в умовах децентралізації в Україні, що й мотивувало нас до визначення тенденцій та особливостей цього питання.

**Мета статті** – на основі аналізу наукових вітчизняних та зарубіжних розвідок дослідити тенденції та особливості розвитку інвестиційної політики в регіонах в умовах децентралізації в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Для аналізу тенденцій розвитку інвестиційної політики в регіонах в умовах децентралізації в Україні розглянемо статистичні показники і прогнози експертів МВФ, середньосвітове відношення валового нагромадження до ВВП (норма валового нагромадження). В останні два десятиліття ХХ ст. воно перебувало на рівні приблизно 23 – 24 % і в нинішньому десятилітті залишиться приблизно таким самим. У розвинених країнах цей показник був нижчий на 2 %, у 2005 – 2008 рр. він досяг 20 % (у США цей показник традиційно ще менше – 18,5 %, у зоні євро – 21 %, Японії та інших розвинених країнах Азії – 24 %). У країнах, що розвиваються, норма валового нагромадження була, залишається і прогнозується на досить високому рівні – 29 % (насамперед за рахунок східної Азії, включаючи Китай і В'єтнам). У країнах з перехідною економікою (без Китаю та В'єтнаму) норма валового нагромадження в перші роки ХХІ ст. становила 22 – 23 %, фахівці прогнозують її підвищення до 24 %. У СРСР у другій половині 1980-х рр. норма валового нагромадження дорівнювала 30 – 33 %. В Україні вона впала до найменшого значення – 15 %, а потім стала поступово відновлюватися, досягнувши 21 – 22 % у 2001 – 2002 рр. і 27 % у 2006 р. [3].

Україні, оскільки вона є країною «наздоганяючого» розвитку, необхідні більш високі темпи економічного зростання. Висока норма валового нагромадження (понад 30 %) і високі темпи економічного зростання дозволили спочатку Японії, а потім ще чотирьом азіатським «тиграм» – Південній Кореї, Сінгапуру, Тайваню, Гонконгу – вийти на високий рівень економічного розвитку.

Дуже висока норма валового нагромадження (близько 40 %) спостерігається зараз у Китаї – найбільш динамічній економіці світу (зростання ВВП у середньому 10 % за 1990 – 2001 рр.). Велика норма валового нагромадження і в Індії (до 25 % на початку 2000-х рр.), де середньорічне зростання у 1990 – 2001 рр. становило 6 %. Водночас низька норма валового нагромадження і низькі темпи зростання ВВП мали місце в минулому і нинішньому десятиліттях у країнах Африки (приблизно 20 % і 3,5 % відповідно) і Латинської Америки (20 – 21 % і 2 % відповідно), відставання яких від розвинених країн наростає [8].

Статистичні дані за 2015 – 2018 рр. українського рейтингового агентства «Свррейтинг» засвідчили, що найбільш активними областями щодо залучення інвестицій є: Київська (2018 р. – 234 бали; 2017 р. – 193; 2016 р. – 216; 2015 р. – 207), Дніпропетровська (2018 р. – 222 бали; 2017 р. – 201; 2016 р. – 200; 2015 р. – 176), Вінницька (2018 р. – 180 балів; 2017 р. – 183; 2016 р. – 180; 2015 р. – 168), Волинська (2018 р. – 181 бал; 2017 р. – 175; 2016 р. – 148; 2015 р. – 190), Львівська (2018 р. – 232 бали; 2017 р. – 178; 2016 р. – 210; 2015 р. – 222) та Запорізька (2018 р. – 180 балів; 2017 р. – 165; 2016 р. – 154; 2015 р. – 150). Загалом варто зазначити значний приріст інвестицій до регіонів унаслідок кардинальних змін в умовах реформи децентралізації [5].

Таким чином, частина дефектів інвестиційного клімату України вбудована в українську регіональну систему, що відображається в неефективності інвестиційних політик окремих регіонів. Перекоси в інвестиційному механізмі регіону внаслідок прискореної приватизації і в майбутньому призводитимуть до збереження широкого прошарку неефективних (з макроекономічної точки зору) власників і тим самим породжуватимуть втечу капіталу за будь-яких темпів економічного зростання і будь-яких податків [6]. Але інша частина проблем побудови інвестиційної політики регіонів України породжена реалізованою державною інвестиційною політикою з її орієнтацією винятково на ліберальний інструментарій і тому може бути вирішена шляхом проведення активної промислової політики і посилення валютного законодавства в аспекті вивезення капіталу. Іншими словами, Україні потрібна більш прагматична регіональна

інвестиційна політика, що і є її специфічною особливістю.

Отже, процес побудови інвестиційної політики регіону об'єктивно обумовлюється тим, що соціально-економічні процеси, структура виробництва та екологічні умови мають чітко виражений регіональний характер. На процес побудови інвестиційної політики регіону сьогодні істотно впливають відмінності природно-кліматичних умов, нерівномірність розподілу природних ресурсів, різний рівень розвитку промисловості в регіонах, традиції господарського устрою, що становить другу особливість. Соціально-економічний розвиток, використання природних ресурсів та охорона навколишнього середовища завжди співвідносяться з певною територією, з якістю організації інвестиційного процесу в регіоні.

Під час обґрунтування необхідності посилення ролі держави в інвестиційній сфері слід урахувати, що масштаби державної участі в економіці регіону мають об'єктивні обмеження. Ці обмеження пов'язані з тим, що розширення присутності держави повинне сприяти припливу приватних інвестицій, а не їх витісненню. Підвищення ефективності державної довгострокової політики у сфері інвестиційної діяльності вимагає конкретних дій за умови збереження ринкових свобод і стимулювання приватних інвестицій [10]. Проте через обмеженість ресурсів, які суспільство може виділити на розвиток науки, техніки й інновацій, виникає проблема визначення державних пріоритетів у цій сфері.

Важливу роль в управлінні інвестиційним процесом як умови забезпечення комплексності регіонального розвитку відіграє вибір пріоритетних напрямів досліджень і розробок. Вони реалізуються у вигляді великих міжгалузевих проєктів зі створення, освоєння і поширення технологій, які сприяють радикальним змінам у технологічному базисі економіки, а також із розвитку фундаментальних досліджень, науково-технічного забезпечення соціальних програм [10].

Пріоритетні напрями розвитку науки і техніки мають первинне значення для досягнення поточних і перспективних цілей соціально-економічного й науково-технічного розвитку. Вони формуються під впливом національних соціально-економічних пріоритетів, політичних, екологічних та інших чинників [6].

Особлива роль при виборі пріоритетних напрямів відводиться критичним технологіям, які створюють передумови для розвитку багатьох технологічних напрямів досліджень і розробок і роблять головний внесок у вирішення ключових проблем розвитку науки і технологій. Конкретні пріоритетні напрями розвитку науки і техніки деталізуються в переліку критичних технологій. Ці технології мають міжгалузевий характер і відіграють істотну роль у розвитку багатьох галузей науки і техніки. При відборі критичних технологій враховують їх вплив на конкурентоспроможність продукції і послуг, якість життя, поліпшення екологічної ситуації і под. [7].

Розробка перерахованих напрямів ведеться у межах державних науково-технічних програм, програм державних наукових центрів, найважливіших народногосподарських програм і проєктів, міжнародних і регіональних програм і проєктів.

Дослідження в галузі фізики високих енергій, ядерної фізики керованого термоядерного синтезу, високотемпературної надпровідності, космосу, генетики фінансуються в межах цільових програм. Можна виділити також програми створення технологій, машин і виробництв майбутнього, перспективних інформаційних технологій; розробку новітніх методів біоінженерії. Крім того, державні науково-технічні програми передбачають створення нових лікарських засобів; розвиток медицини й охорони здоров'я; вирішення соціальних проблем.

Аналіз ситуації, що склалася у сфері соціально-економічного розвитку України, переконливо показує, що пріоритетні завдання інвестиційного розвитку не можуть бути вирішені тільки на основі саморегуляції ринку. Для цього потрібне оптимальне поєднання державної підтримки і ринкових методів регулювання, підвищення ролі держави в управлінні інвестиційним процесом у регіонах.

Найважливішими завданнями слід вважати визначення пріоритетних галузей, оновлення й модернізацію основних виробничих фондів. Пріоритетність галузей визначається відповідно до конкурентних переваг на світовому ринку, розробок високих технологій. До галузей, які мають потенційні можливості й ґрунтовні технологічні розробки, належать космонавтика, біотехнологія, нанотехнологія, сільське господарство, газова промисловість, кольорова металургія та ін.

Інвестиції у виробництво інноваційної продукції сприяють формуванню нових напрямів руху капіталу, підвищенню його продуктивності і стимулюванню економічного зростання. Цільовий характер цих інвестицій дає можливість досягти економічного пожвавлення в умовах обмеження джерел інвестицій. Такий підхід визнаний світовою практикою випробуваним способом подолання обмежувачів економічного зростання, обумовлених недостатністю ринкових механізмів. Високу міру пріоритетності слід надати програмам розвитку галузей життєзабезпечення і сфер народного господарства, підтримки вітчизняних виробників. Водночас слід урахувати, що в умовах глобалізації інвестиції у виробництво товарів, що є конкурентоздатними лише на внутрішньому ринку, не можуть бути джерелом стабільного зростаючого доходу.

Реалізація завдань сучасного етапу економічного розвитку вимагає активнішої підтримки інвестиційної сфери. При цьому значення державного інвестування повинне зрости не стільки з точки зору обсягу централізованих джерел, скільки з позицій державних гарантій, страхування і орієнтиру для приватних інвесторів.

Функціонування зовнішнього економічного простору дозволяє кожній регіональній системі в процесі побудови та реалізації державної інвестиційної політики на регіональному рівні користуватися всіма перевагами територіального та міжнародного поділу праці, єдиними принципами розміщення продуктивних сил і загальними правилами регулювання грошового обігу, фінансово-кредитними і валютними відносинами.

Таким чином, процес побудови державної інвестиційної політики на регіональному рівні реалізується за допомогою господарських зв'язків регіону, як внутрішніх, так і зовнішніх. Побудова інвестиційної політики регіону передбачає комплексний аналіз та управління структурними зв'язками і відносинами в економіці регіону, включаючи відтворення людського капіталу, грошових, фінансових, природних та інформаційних ресурсів, послуг галузей регіональної виробничої і соціальної інфраструктури, які забезпечуються за допомогою регіональних ринків, формують сьогодні значну частину господарських зв'язків між суб'єктами регіонального відтворення [7].

Звідси ми можемо визначити регіон як відтворювальну систему, що являє собою сукупність економічних суб'єктів, які беруть участь у створенні, розподілі та споживанні регіонального продукту з метою відтворення життєдіяльності на певній території. Це поняття акумулює в собі такі смислові навантаження стосовно вирішення питань побудови інвестиційної політики регіону:

- регіон являє собою відкриту відтворювальну систему;
- ця система поліструктурна і суб'єктна;
- метою функціонування відтворювальної системи регіону є якісне життєзабезпечення населення;
- кінцевим продуктом регіону є відтворення сукупного інвестиційного капіталу [1, с. 5].

У розвинених країнах зв'язок між нормою валового нагромадження і темпами економічного зростання простежується не так очевидно. Великі обсяги нагромадженого реального капіталу диктують необхідність уже не нарощування, а більш ефективного його використання, насамперед за рахунок залучення нових знань і підприємницьких здібностей. У групі розвинених країн (особливо в

країнах-лідерах) економічний розвиток базується переважно на цих двох факторах. На користь цієї тези говорить успіх заснованої на інноваціях (тобто нових знаннях і їх швидкому впровадженні в господарське життя) «нової економіки». Саме за рахунок цього США змогли зберегти високі для розвинених країн темпи економічного зростання (3,5 % у 1980 – 1990-ті рр.), при цьому норма валового нагромадження залишалася на порівняно низькому для розвинених країн рівні (близько 20,5 % у 1980-ті рр., на початку 1990-х вона впала, а до кінця 1990-х рр. знову зросла до 21 %) [8].

Також слід ураховувати, що регіональні інвестиції фінансуються перш за все з регіональних заощаджень. Загалом у світі обсяг заощаджень стосовно ВВП (норма валового заощадження) становив в останню чверть ХХ ст. таку саму величину, що й норма валового нагромадження – 23 – 24 %, причому нижче в розвинених країнах і вище в тих, що розвиваються. Найвищий рівень заощадження в Японії (від 32 % в 1980-ті рр. до 27 % в 2000-ті рр.), нових розвинених країнах Азії (близько 29 – 30 % у 2000-ті рр.) і Китаї (близько 40 %), нижче за все – в Африці (18 – 20 % у 2000-ті рр.) і Латинській Америці (17 – 19 %) [8].

Проблемні регіони за рівнем реалізації інвестиційної політики існують у всіх країнах: розвинених і країнах, що розвиваються (Англія і Бразилія), з різним типом розвитку (Німеччина і Корея), великих і малих (Канада та Фінляндія). Різний і зміст завдань інвестиційної політики, які доводиться вирішувати в проблемних регіонах. У зарубіжній літературі є багато класифікацій регіонів з точки зору інвестиційної політики. Універсальними ознаками класифікації зазвичай вважають фактори, які породжують проблемні регіони і зміст проблеми. Можна виділити три основні чинники, що породжують проблемні регіони з точки зору побудови та реалізації інвестиційної політики: природний, соціально-економічний і катастрофи [10].

У системі регіональної територіальної структури господарства та просторової організації проблемні регіони за рівнем ефективності побудови інвестиційного процесу виділяються масштабами й особливостями кризи тієї чи іншої великої проблеми відтворення ресурсів та капіталу в регіоні. При цьому заходи, спрямовані на поетапне вирішення, мають рівень загальнодержавних завдань. Їх невирішеність створює загрозу соціально-економічному розвитку всієї країни, може призвести до різкого загострення політичної нестабільності, погіршення екологічної ситуації. Проблемні регіони з точки зору неефективності побудови інвестиційної політики відрізняються від інших масштабами і ступенем гостроти, що виділяють даний регіон, великим значенням їх вирішення для країни загалом. Тому проблемний регіон при побудові інвестиційної політики – це такий регіон, який не в змозі без допомоги держави вирішувати внутрішні відтворювальні проблеми. Типові ознаки неефективності розроблення та реалізації інвестиційної політики в регіоні переважно виражаються за допомогою системи індикаторів, що дозволяють оцінити щільність явища, визначити його територіальні межі, ступінь гостроти, напрям і темп змін в інвестиційній діяльності регіональних господарюючих суб'єктів. Особливу вагомість мають інтегральні показники, здатні відобразити стан інвестиційного процесу в регіоні загалом. Ними можуть бути показники виробництва валового регіонального продукту на душу населення, одиницю території, розмір доходів на сім'ю тощо [10].

Водночас важливо з'ясувати причини неефективності процесу побудови і реалізації інвестиційної політики регіону в умовах децентралізації в Україні. До них можна віднести:

- особливості реалізації територіальної структури господарства та просторової орієнтації;
- різного роду катастрофи (природні, антропогенні та техногенні, соціально-політичні, військові, конфесійні та етнічні конфлікти, екологічні лиха);
- загострення наявної проблеми (демографічної, екологічної, недоотримання інвестицій, порушення господарських зв'язків) [7].

**Висновки.** Розглянувши тенденції та особливості розвитку інвестиційної політики в регіонах в умовах децентралізації в Україні, ми дійшли висновку, що одним зі шляхів підвищення ефективності державної інвестиційної політики на рівні регіону є чітке виділення та систематизація проблем. Це дозволяє виділити відповідні типи проблемних регіонів й оцінити їх важливість для прийняття конкретних рішень у галузі вдосконалення інвестиційного процесу, особливо в галузі ефективного використання інвестиційних ресурсів. Таким чином, під розвитком інвестиційної політики в регіонах в умовах децентралізації в Україні розуміється сукупність узгоджених соціально-економічних і господарських рішень, що визначають напрям і концентрацію капітальних державних та приватних інвестицій у регіоні з метою досягнення найбільшої ефективності використання наявних ресурсів і підвищення його інвестиційної привабливості.

Перспективними питаннями подальших досліджень є вивчення обсягів, структури, масштабності державної інвестиційної політики на рівні регіону, що залежать від внутрішньої та зовнішньої політики регіону, його стратегічних задумів, а також дослідження методів та форм реалізації державної інвестиційної політики на рівні регіону, здійснення підтримки інвестиційної активності суб'єктів господарювання, розробки й ефективного застосування критеріїв і методів розподілу інвестицій.

#### Список бібліографічних посилань

1. Бутко М. П. Методологічні засади формування інвестиційного потенціалу регіональних господарських систем. *Інвестиції: практика та досвід*. 2008. № 5. С. 3 – 7.
2. Ванькович Д. В. Діагностування стану інвестиційного клімату в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 11 – 18.
3. Лещук Г. В. Інвестиційний розвиток сучасної регіональної інфраструктури. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Сер. «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. 2017. Вип. 12(1). С. 183 – 186.
4. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 8 верес. 2011 р. № 3715-VI. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 77. Ст. 2841.
5. Рейтинг инвестиционной активности областей. URL: <http://euro-rating.com.ua/regiony/rejting-list/rejting-list-oblastej>.
6. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г. А. Борщ [та ін.]. Київ: Рада Європи, 2017. 107 с.
7. Сидор Г. В., Давидовська Г. І. Інвестиційна привабливість регіонів. *Сталий розвиток економіки*. 2015. № 2. С. 184 – 189.
8. Статистична інформація. Офіц. сайт Всесвітнього Банку. URL: <http://www.worldbank.org>.
9. Стичінська О. О. Інвестиційний розвиток держави в умовах податкового реформування: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Донецьк, 2013. 20 с.
10. Халецька А. А. Наукові підходи до визначення механізму регулювання інвестиційної діяльності. *Ефективна економіка*. 2012. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=945>.

#### List of references

1. Butko M. P. Metodolohichni zasady formuvannia investytsiinoho potentsialu rehionalnykh hospodarskykh system. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2008. № 5. P. 3 – 7 [in Ukrainian].
2. Vankovych D. V. Diahnostuvannia stanu investytsiinoho klimatu v Ukraini. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2018. № 1. P. 11 – 18 [in Ukrainian].
3. Leshchuk H. V. Investytsiinyi rozvytok suchasnoi rehionalnoi infrastruktury. *Nauk. visn. Uzhhorod. nats. un-tu. Ser. «Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo»*. 2017. Vyp. 12(1). P. 183 – 186 [in Ukrainian].
4. Pro priorytetni napriamy innovatsiinoi diialnosti v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 8 veres. 2011 r. № 3715-VI. *Ofits. visn. Ukrainy*. 2011. № 77. St. 2841 [in Ukrainian].
5. Reyting investitsionnoy aktivnosti oblastey. URL: <http://euro-rating.com.ua/regiony/rejting-list/rejting-list-oblastej> [in Russian].
6. Resursne zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady ta yii marketynh: navch.

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

### ***Public administration mechanisms***

---

posib. / H. A. Borshch [ta in.]. Kyiv: Rada Yevropy, 2017. 107 p. [in Ukrainian].

7. Sydor H. V., Davydovska H. I. Investytsiina pryvablyvist rehioniv. *Stalyi rozvytok ekonomiky*. 2015. № 2. P. 184 – 189 [in Ukrainian].

8. Statystychna informatsiia. Ofits. sait Vsesvitnoho Banku. URL: <http://www.worldbank.org> [in Ukrainian].

9. Stychinska O. O. Investytsiinyi rozvytok derzhavy v umovakh podatkovoho reformuvannia: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk: 08.00.03. Donetsk, 2013. 20 p. [in Ukrainian].

10. Khaletska A. A. Naukovi pidkhody do vyznachennia mekhanizmu rehuliuвання investytsiinoi diialnosti. *Efektivna ekonomika*. 2012. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=945> [in Ukrainian].

BUCHYNSKYI Oleksii

Postgraduate Student, National Academy

for Public Administration under the President of Ukraine

## **IMPLEMENTATION OF STATE-REGIONAL INVESTMENT POLICY IN UKRAINE: TRENDS AND FEATURES**

The implementation of investment policy in the regions in the context of decentralization in Ukraine is one of the key directions of state policy that ensures the development of the infrastructure of the regions, an increase in the level of their production potential, an increase in the level of life of territorial communities and city residents. The study of the mechanisms of investment development of regions in the national science «Public administration and administration» cannot be studied without studying the trends and their features.

The author of the article examines research on investment development of regions from the point of view of state and administrative principles. The features of the implementation of investment policy in the regions in the context of decentralization in Ukraine are revealed. The author gives numerous examples of research on the implementation of investment policy in the regions based on the analysis of scientific works of Ukrainian and foreign scientists, while noting that scientists did not consider the subject of research in the context of decentralization, has its own characteristics. It is proved that there is no common vision of the implementation of investment policy in the regions in the context of decentralization in Ukraine, which makes it difficult to study this topic in the field of science «Public administration and administration». Thus, this issue has not been studied at the state and administrative level, especially in the context of decentralization in Ukraine.

However, in the scientific research of domestic and foreign scientists, the issue of investment policy in the regions in the context of decentralization in Ukraine was not investigated, which motivated us to identify trends and features on this issue. The purpose of the article is to study the tendencies and features of the development of investment policy in the regions in the conditions of decentralization in Ukraine on the basis of the analysis of scientific domestic and foreign researches.

Analyzing the trends of investment policy in the regions in the context of decentralization in Ukraine, consider the statistics and forecasts of IMF experts, the world average ratio of gross savings to GDP (gross savings rate) in the last two decades of XX century. Ukraine, as it is a country of catching up, needs higher rates of economic growth.

Part of the defects of the investment climate of Ukraine built seriously and for a long time into the Ukrainian regional system, is reflected in the inefficiency of the investment policy of individual regions. Distortions in the investment mechanism of the region due to accelerated privatization will continue to lead to the preservation of a wide range of inefficient (from a macroeconomic point of view) owners and thus generate capital flight at any rate of economic growth and any taxes.

Thus, one of the ways to increase the efficiency of state investment policy at the regional level is to clearly identify and systematize the problems of the content of the importance and relevance of their solution. This allows to identify the relevant types of problem regions and assess their importance for making specific decisions in the field of improving the investment process in the regions, especially in the field of efficient use of investment resources.

Key words: investment activity, public administration, investments, regional infrastructure, forecasting investment policy.

---

*Надійшла до редколегії 05.10.20*

*Public Administration and Local Government, 2020, issue 4(47)*

ГОЛОШ Наталія Костянтинівна  
аспірантка ЛРІДУ НАДУ  
ORCID 0000-0002-5077-0180

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджуються основні особливості організаційно-правового механізму управління земельними ресурсами з урахуванням змін, запроваджених відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Обґрунтовується, що практична реалізація ефективного управління земельними ресурсами можлива за рахунок досконалості організаційно-правового механізму державного управління.

Ключові слова: земельні ресурси, управління земельними ресурсами, організаційно-правовий механізм, децентралізація, територіальна громада.

**Постановка проблеми.** Важливість управління земельними ресурсами не викликає сумніву. Цій проблематиці приділяється багато уваги з боку науковців, експертів, фахівців-практиків, політиків, але водночас в умовах децентралізації влади в країні виникає необхідність удосконалення організаційно-правового механізму управління земельними ресурсами. Під час децентралізації влади суттєво зріс вплив суспільства на прийняття управлінських рішень, зокрема й у сфері управління земельними ресурсами. За таких умов суб'єкт публічного управління повинен шукати шляхи забезпечення ефективного функціонування системи управління земельними ресурсами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Механізми державного управління земельними відносинами в Україні досліджував В. Боклаг; проблематика організаційно-правового механізму розвитку публічного управління в контексті децентралізації в Україні висвітлюється в дослідженнях Н. Павлюк; В. Горлачук та О. Клименко досліджували управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад у контексті децентралізації; Л. Приходченко визначив засади формування змісту організаційно-правового механізму забезпечення ефективності державного управління; С. Вавренюк досліджував організаційно-правовий механізм державного управління вищою освітою України; М. Андрієнко, А. Борисов, О. Черкасов визначили зміст організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою об'єкта.

**Мета статті** полягає у висвітленні підходів до формування організаційно-правового механізму управління земельними ресурсами в умовах децентралізації.

**Викладення основного матеріалу.** Децентралізація часто є частиною політичних реформ, у межах яких центральні органи виконавчої влади делегують свої повноваження органам місцевого самоврядування. Світова практика визначає три типи децентралізації залежно від конкретних функцій, що передаються органами центральної влади:

1) адміністративна децентралізація передає відповідальність за адміністративні процедури;

2) політична децентралізація делегує виборчу та законодавчу владу на периферію;

3) фінансова децентралізація передає як ресурси, так і відповідальність за фінансування державних послуг. Децентралізовані підходи до управління в усіх сферах набувають усе більшої популярності [14].

Міжнародний досвід беззаперечно свідчить про те, що успішному становленню і розвитку системи публічного управління передусє децентралізація. Організаційно-правовий механізм публічного управління визначається як комплексне поняття, основною рисою якого є структурно-функціональна відкритість і доступність, що виявляється в розширенні структури управління за рахунок залучення організацій громадянського суспільства і інституцій правової держави, а також у забезпеченні функціональної відкритості для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування і громадян як по управлінській вертикалі, так і на рівні горизонтальних управлінських зв'язків [9].

На думку Л. Л. Приходченко, практичне застосування організаційно-правового механізму державного управління є сукупністю:

- нормативно-правових актів, які сповна відображають взаємодію та причинно-наслідкові зв'язки різних елементів державного управління;
- методів, засобів, інструментів та технологій, які використовуються органами влади для досягнення цілей;
- матеріальних, фінансових, інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що дають змогу ефективно функціонувати, розв'язувати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства, усебічно враховувати інтереси громадян [10].

В. Гриневич у своєму дослідженні виділяє сутнісні ознаки децентралізації, що водночас є її основоположними принципами, а саме: незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави у сферу суверенних прав земель, областей, регіонів; подолання патерналізму внаслідок запровадження принципів діалогу і співпраці на різних рівнях соціального управління [5]. На нашу думку, саме на таких основоположних принципах децентралізації повинен формуватися сучасний організаційно-правовий механізм публічного управління земельними ресурсами.

Активізація процесів управління земельними ресурсами в умовах формування ринку землі в Україні має значний інтерес для дослідження, що являє собою проблему трансформації суспільних відносин, які складаються з приводу володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами на основі ринкових методів господарювання та відповідно до концепції сталого розвитку, узгодження приватних і суспільних інтересів при прийнятті управлінських рішень [1].

Останніми роками у сфері управління земельними ресурсами відбувалася боротьба за повноваження щодо розпорядження земельними ресурсами державної та комунальної власності. Децентралізація вимагає нових організаційно-правових підходів до управління земельними ресурсами та економічного стимулювання з метою раціонального використання. Незважаючи на те що земельна децентралізація відбулась, наразі відсутні чіткі орієнтири щодо управління земельними ресурсами територіальної громади. На думку представників Продовольчої та сільськогосподарської організації (спеціалізоване агентство ООН), основні ініціативи зі сталого управління земельними ресурсами повинні розроблятися на основі принципу: отримання окремим господарюючим суб'єктом максимального економічного ефекту за умов встановлених соціально-екологічних обмежень [13].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні громада має вирішувати, яким чином їй розпоряджатися землею, а саме: передати в оренду; віддати під приватизацію; дати дозвіл на спорудження підприємства (промислового, логістичного,

рекреаційного) [8]. Очевидним є факт, що потреби мешканців територіальної громади повинні задовольнятися дієздатними органами місцевого самоврядування. Коли органи місцевого самоврядування відповідають за власні доходи, то земельні ресурси можуть стати важливим джерелом доходу. Розвиток територіальних громад у високорозвинених країнах світу має пряме відношення до «місцевого економічного розвитку». Насправді місцевий економічний розвиток є об'єктивним і складним багатогранним процесом, він стосується відносно завершеної суспільно-економічної одиниці, у якій виявляються всі сторони життєдіяльності суспільства. Розвиток територіальної громади визначається як процес перетворень та змін наявного стану суб'єкта у досконаліший стан з вищими параметрами якісних характеристик, які виникають як нагромаджений результат зростання відповідних кількісних показників [3].

Незважаючи на те що в Україні вже достатньо довго триває децентралізація влади, насправді органи місцевого самоврядування ще до кінця неспроможні вирішувати проблеми мешканців територіальної громади за рахунок отриманих земельних ресурсів. Для вирішення проблем конкретної територіальної громади є потреба у формуванні організаційно-правового механізму управління земельними ресурсами з урахуванням усіх принципів і засад децентралізації, загальнонаціональних та регіональних особливостей. Організаційно-правовий механізм управління земельними ресурсами – це безпосередній вплив на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження та користування земельними ресурсами за допомогою управлінських інструментів з метою забезпечення надходжень до бюджету територіальної громади.

Організаційно-правовий механізм управління земельними ресурсами формується та функціонує в умовах тривалої земельної реформи, децентралізації та постійного пошуку оптимальної моделі. До організаційного складника механізму управління земельними ресурсами належить діяльність, спрямована на впорядкованість та узгодженість взаємозалежних елементів системи. Організаційно-правовий механізм управління земельними ресурсами в умовах децентралізації формується відповідно до принципів земельного законодавства України, передбачених ст. 5 Земельного кодексу України (ЗКУ):

- а) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва;
- б) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави;
- в) невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом;
- г) забезпечення раціонального використання та охорони земель;
- д) забезпечення гарантій прав на землю;
- е) пріоритет вимог екологічної безпеки [7].

Завдання земельного законодавства України, визначене в ст. 4 ЗКУ, є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель. Організаційно-правовий аспект потребує запровадження законодавчого механізму реалізації основоположних принципів для здійснення завдання, передбаченого ст. 4 ЗКУ [7]. Основним завданням державної політики у сфері землекористування є забезпечення умов для ефективного й раціонального використання земель в інтересах задоволення потреб суспільства та громадян. Це можливо за умов визначення чітких орієнтирів земельної реформи, а саме: завершення реформування відносин власності на землю, створення сучасної організації системи обліку землі та нерухомості, кадастрової оцінки земель,

землевпорядкування; удосконалення управління земельними ресурсами; збереження земельно-ресурсного потенціалу для майбутніх поколінь.

Державне управління використанням земельних ресурсів – це впорядкування процесу використання земель (відносин між землевласниками, землекористувачами, орендарями та органами влади) від імені держави завдяки суб'єктам управлінської діяльності шляхом реалізації управлінських функцій для досягнення сталого землекористування. Складовими частинами організаційного механізму державного управління використанням земельних ресурсів є цілі, завдання, принципи, методи, об'єкти управління, суб'єкти управління з їх функціональною діяльністю. Цілями державного управління використанням земельних ресурсів є запобігання негативним наслідкам використання земельних ресурсів у процесі управлінської діяльності (прийняття рішень). Завдання мають включати фінансове забезпечення заходів планування, прогнозування, організації раціонального використання та охорони земель, підвищення ефективності державного управління.

Реалізація адміністративно-правових методів у сфері землекористування потребує послідовності та наступності управлінських рішень. Реорганізація управлінських підрозділів не сприяє ефективному управлінню. Унаслідок законодавчих прогалин не виконується управлінська функція планування; не мають механізму реалізації повноваження місцевих державних адміністрацій щодо координації діяльності у сфері земельних відносин; не працює мотиваційний механізм економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель.

Врегулювання відносин щодо надання земельних ділянок в оренду в населених пунктах має здійснюватися лише на відкритих земельних аукціонах, що сприяло б прозорості діяльності органів влади та запобігало проявам корупції при передаванні в оренду земельних ділянок. Зі збільшенням порушень земельного законодавства зростає значення контролю за використанням земель, якому підлягають усі без винятку установи, організації, органи влади та громадяни. Виникає необхідність посилення контролю за відповідністю один одному нормативно-правових актів, забезпечення достатньої чисельності інспекторського складу та належного матеріально-технічного й фінансового їх забезпечення.

Потребують опрацювання нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в частині визначення механізму здійснення самоврядного контролю за використанням земель. Перехід до раціонального землекористування можливий за умов комплексного планування використання земельних ресурсів з урахуванням екологічних, соціальних та економічних аспектів, права приватної та суспільної власності. Особливість комплексного планування полягає в тому, що його цілі відповідають ідеям сталого розвитку щодо задоволення потреб у природних ресурсах сучасних і майбутніх поколінь.

Основні засоби комплексного планування: на державному рівні – розробка відповідної політики, перегляд механізмів правового регулювання, розробка систем обробки та аналізу даних про землекористування й земельні ресурси; на регіональному та місцевому рівнях – запровадження програмно-цільового підходу. Підвищенню ефективності державного управління сприятиме: законодавче забезпечення завершення земельної реформи; посилення відповідальності за псування і забруднення земель; формування системи стратегічного планування, визначення чітких орієнтирів державної політики; чіткий розподіл управлінських функцій між рівнями та органами управління, обов'язковість економічного обґрунтування управлінських рішень, оптимізація плати за забруднення земель; завершення інвентаризації земель; створення підсистем державного оцінювання земельних ділянок та механізмів моніторингу. Організаційний механізм управління використанням земельних ресурсів може бути вдосконалений завдяки реалізації функції контролю на рівні органів місцевого самоврядування шляхом

запровадження положень про самоврядний контроль, що дасть змогу забезпечити уникнення безконтрольного використання земель, сприятиме надходженням до місцевого бюджету, сталому використанню земельних ресурсів та ефективній взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування [2].

Суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади. Відповідно до ч. 1 ст. 83 ЗКУ комунальною власністю є «землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ і міст» [7]. Визначення поняття територіальної громади, її правосуб'єктність, основні функції та повноваження, у тому числі правочинності власності, а також умови й порядок їх здійснення закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах сіл, селищ і міст, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [16]. Історичний характер розвитку управлінської науки свідчить, що ефективний процес управління може здійснюватися тільки за умови законодавчого та нормативно-методичного забезпечення. Кожне рішення або дія, спрямовані на використання й охорону землі, мають ґрунтуватися на законах і підзаконних актах, нормативно-методичних розробках.

В умовах ринкової економіки в системі управління земельними ресурсами повинно витримуватися співвідношення «управління – право», закладене в концепцію розвинутих країн світу. Воно виражається формулою управління як засіб реалізації права, а не навпаки – право як інструмент управління, що спричинило породження великої відомчої нормотворчості, яка підлаштувала під себе закони. Це призвело до того, що з одного й того самого питання приймалися різні управлінські рішення залежно від відомчої належності того або іншого підприємства, організації, установи, часто заперечуючи одне одного [12, с. 175].

Організаційно-правовий механізм державного регулювання земельних відносин передбачає:

- 1) розроблення та вдосконалення законодавчої бази;
- 2) розроблення та вдосконалення підзаконних актів;
- 3) розроблення та прийняття концепцій, стратегій, державних цільових програм;
- 4) підготовка та внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища та проведення земельної реформи [12, с. 175].

За даними Національного інституту стратегічних досліджень, земельні конфлікти почастишали у 2018 р. після того, як розпочався процес передачі об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів. Наразі ці конфлікти є не стільки внутрішніми, скільки розгортаються між громадами, з одного боку, та районною владою й органами Держгеокадастру – з іншого. Водночас земельні суперечки цілком можуть виникати між сусідніми ОТГ або ж усередині них, а також між громадами та іншими зацікавленими сторонами, наприклад суб'єктами господарювання. Для попередження цього типу конфліктів необхідним є законодавче врегулювання повноцінної передачі громадам земель поза межами населених пунктів із чітким визначенням повноважень органів місцевого самоврядування та порядку здійснення передачі [6].

В. Горлачук, О. Клименко стверджують, що в умовах децентралізації владних повноважень, у тому числі у сфері регулювання земельних відносин, не повинна

відбутися просто передача повноважень у сфері земельних відносин з регіонального до територіального рівня. Держава повинна вжити заходів щодо поширення публічного контролю за користуванням, володінням, розпорядженням та охороною земель, а також держава має право планувати та регулювати використання землі як один зі своїх найбільш важливих ресурсів таким чином, щоб зростання міських і сільських поселень базувалося на всебічному плані використання земель [4]. Зауважимо, що держава не тільки має право, а й, що не менш важливо, зобов'язана в особі центральних державних органів у сфері управління земельними відносинами формувати державну політику та здійснювати контрольню-наглядову функцію щодо управління земельними ресурсами.

Міжнародна практика, а останнім часом і досвід успішних вітчизняних громад дозволяють встановити базовий набір інструментів сприяння економічному розвитку, застосування яких належить до компетенції громад і має дозволити їм на практиці реалізувати можливості, які надає децентралізація. Принагідно слід зазначити, що зміцнення спроможності та розширення повноважень ОТГ слід розглядати як необхідний та конче важливий, проте лише один з багатьох складників державної політики регіонального розвитку [6]. Удосконалення управління земельними ресурсами повинно здійснюватися в законодавчому, організаційному та економічному напрямках за умови об'єднання зусиль усіх гілок та органів влади шляхом конституційного регулювання суспільних відносин у сфері земельних відносин.

**Висновки.** Впровадження модернізованого організаційно-правового механізму управління земельними ресурсами забезпечить теоретичну та практичну основу для розвитку системи управління земельними ресурсами, підвищення її продуктивності та вирішення наявних проблем в умовах децентралізації публічної влади. Перехід до децентралізації державної влади управління земельними ресурсами – це цілий комплекс суттєвих змін, постійне вдосконалення та робота над недоліками, що виникають під час реалізації отриманих повноважень та вирішення соціально-економічних питань територіальної громади. Держава, передаючи у власність територіальної громади земельні ресурси та повноваження щодо них, повинна залишати за собою право суворого контролю на всіх рівнях адміністративного управління: національному, регіональному та місцевому.

Зміст організаційно-правового механізму державного управління повинен відповідати вимогам часу та відрізнятися залежно від сфери його застосування. Сучасне розуміння сутності формування організаційно-правового механізму управління земельними ресурсами однозначно повинно відбуватися через визначення ознак ефективності (індикативність, практична орієнтація, стимулювання тощо), що визначатимуть характер розвитку територіальної громади. На нашу думку, тільки з урахуванням такого підходу можна очікувати соціально-економічний розвиток територіальної громади за рахунок управління земельними ресурсами.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Боклаг В. А. Механізми державного управління земельними відносинами в Україні. *Вісн. нац. ун-ту цивільного захисту України*. Сер. «Державне управління». 2014. Вип. 2. С. 40 – 48.
2. Ботезат О. П. Державне управління використанням земельних ресурсів України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Запоріжжя, 2011. 228 с.
3. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навч. посіб. для осіб місцевого самоврядування. Київ: ВІ ЕН ЕЙ, 2015. 256 с.
4. Горлачук В., Клименко О. Управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад у контексті децентралізації. *Агросвіт*. 2019. № 20. С. 56 – 63.
5. Гриневич В. Децентралізація влади як складова політичної реформи в Україні: питання концепції та ідеології. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1(57). С. 16 – 19.

6. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2019. 192 с.
7. Земельний кодекс України / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
9. Павлюк Н. В. Організаційно-правовий механізм розвитку публічного управління у контексті децентралізації в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Львів, 2018. 312 с.
10. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. *Теорія та практика державного управління*. 2009. № 1(24). С. 59 – 65.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
12. Шарий Г. І., Тимошевський В. В., Міщенко Р. А., Юрко І. А. Управління земельними ресурсами: навч. посіб. Полтава, 2019. 175 с.
13. Food and Agriculture Organization (n. d.). *Land Policy*. Retrieved from <http://www.fao.org/land-water/land/land-governance/land-policy/en>.
14. Meinzen-Dick, R., Gregorio, M., & Dohrn, S. (2008). Decentralization, pro-poor land policies, and democratic governance. *CAPRI Working Paper*, 80, 1 – 36. doi: 10.2499/CAPRIWP80.

#### **List of references**

1. Boklah V. A. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia zemelnymy vidnosynamy v Ukraini. *Visn. nats. un-tu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy*. Ser. «Derzhavne upravlinnia». 2014. Vyp. 2. P. 40 – 48 [in Ukrainian].
2. Botezat O. P. Derzhavne upravlinnia vykorystanniam zemelnykh resursiv Ukrainy: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Zaporizhzhia, 2011. 228 p. [in Ukrainian].
3. Vasylenko H., Parasiuk I., Yeremenko N. Planuvannya rozvytku terytorialnykh hromad: navch. posib. dlia osib mistsevoho samovriaduvannia. Kyiv: VIEN EI, 2015. 256 p. [in Ukrainian].
4. Horlachuk V., Klymenko O. Upravlinnia zemelnymy resursamy obiednanykh terytorialnykh hromad u konteksti detsentralizatsii. *Ahrosvit*. 2019. № 20. P. 56 – 63 [in Ukrainian].
5. Hrynevych V. Detsentralizatsiia vlady yak skladova politychnoi reformy v Ukraini: pytannia kontseptsii ta ideologii. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2014. № 1(57). P. 16 – 19 [in Ukrainian].
6. Zhalilo Ya. A., Shevchenko O. V., Romanova V. V. Detsentralizatsiia vlady: poriadok denniy na serednostrokovu perspektyvu: analit. dop. Kyiv: NISD, 2019. 192 p. [in Ukrainian].
7. Zemelnyi kodeks Ukrainy / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> [in Ukrainian].
8. Kontsepsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> [in Ukrainian].
9. Pavliuk N. V. Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm rozvytku publichnoho upravlinnia u konteksti detsentralizatsii v Ukraini: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Lviv, 2018. 312 p. [in Ukrainian].
10. Prykhodchenko L. L. Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm zabezpechennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia: teoretyko-metodolohichni zasady. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2009. № 1(24). P. 59 – 65 [in Ukrainian].
11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
12. Sharyi H. I., Tymoshevskiy V. V., Mishchenko R. A., Yurko I. A. Upravlinnia zemelnymy resursamy: navch. posib. Poltava, 2019. 175 p [in Ukrainian].
13. Food and Agriculture Organization (n. d.). *Land Policy*. Retrieved from <http://www.fao.org/land-water/land/land-governance/land-policy/en> [in English].

14. Meinzen-Dick, R., Gregorio, M., & Dohrn, S. (2008). Decentralization, pro-poor land policies, and democratic governance. *CAPRI Working Paper, 80*, 1 – 36. doi: 10.2499/CAPRIWP80 [in English].

GOLOSH Nataliia

Postgraduate Student, Lviv Regional Institute of Public Administration,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### **ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF LAND RESOURCE MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE**

During the decentralization of power, the influence of society on managerial decision-making, including in the field of land resource management, increased significantly. Under such conditions, the public management entity should look for ways to ensure the effective functioning of the land resource management system.

The purpose of this article is to highlight the approaches to the creation of an organizational and legal mechanism for land resource management in the context of decentralization.

To solve the problems of a specific territorial community, there is a need to create an organizational and legal mechanism for land resource management, taking into account all the principles and foundations of decentralization, national and regional characteristics. The organizational and legal mechanism of land resource management is a direct impact on public relations as to the ownership, disposal and use of land resources using management tools to ensure revenues to the budget of the territorial community. The organizational component of the land resource management mechanism includes activities that are aimed at ordering and consistency of interrelated elements of the system.

The modern understanding of the essence of the creation of the organizational and legal mechanism of land resource management should unambiguously take place through the definition of performance indicators that will determine the nature of the development of the territorial community. Only taking into account this approach we can expect socio-economic development of the territorial community through land resource management.

Key words: land resources, land resource management, organizational and legal mechanism, decentralization, territorial community.

*Надійшла до редколегії 03.12.20*

СТОРОЖЕВ Роман Іванович  
канд. наук з держ. упр., докторант НАДУ  
ORCID: 0000-0001-5103-7274

## СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Розкриваються пріоритетні принципи лідерства як передумова формування успішної особистості, успішних лідерських якостей. Доводиться, що такі ознаки лідерства, як делегування влади та співробітництво в публічному управлінні зумовлюють розвиток лідерства через його розгляд у взаємозв'язку з принципом командності. Автор підкреслює, що найбільш затребувані принципи лідерства в публічному управлінні виявляються за умов, коли потрібна мобілізація всіх зусиль керівників і підлеглих публічної влади та лідерів інститутів громадянського суспільства для подолання кризових явищ та проведення складних реформ у публічному управлінні.

Ключові слова: принципи лідерства, лідерські якості, публічне управління, успішна особистість, типологія лідерства.

**Постановка проблеми.** Розвиток публічного управління неможливо вирішити миттєво, одноразово і назавжди. На кожному етапі виникають нові, переважно складніші завдання. Відповідно нові виклики (вимоги) постають перед тими, хто здійснює управління державою, суспільством. У низці публікацій останніх років наголошується, що Україна як ніколи потребує лідерів, спроможних вивести її з кризи, лідерів змін. Сучасний світ вимагає абсолютно нового ставлення до розуміння лідерства. Інше бачення проблеми пов'язано з розвитком суспільства, активним впровадженням комп'ютерних технологій і повсюдним використанням інтернету в навчанні та роботі. Глобалізація ринку потребує нових та сучасних організацій, які вміють створювати робочий процес, вдало керують людськими ресурсами і активно розвиваються в робочому напрямі. Успіх будь-якого керівника залежить від його навичок та особливо від рівня його лідерства. Бути впливовою людиною та вміти мотивувати своїх працівників є невід'ємною частиною високопосадової особи. Оскільки лідерство є найвищою формою майстерності професійного керівника, то задля набуття професійної компетентності майбутній спеціаліст повинен мати розвинуті лідерські якості. Особливо важливо розуміти це ще з часів навчання у ЗВО. Саме в студентські роки особистість отримує необхідні знання, вміння та навички для її подальшого професійного життя.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про те, що проблема сучасного лідерства в публічному управлінні постійно перебуває в полі зору вітчизняних та зарубіжних учених. Так, вагомий внесок у дослідження лідерства в державному (публічному) управлінні з конкретизацією принципів зробили В. Голубь, Н. Гончарук, В. Гошовська, І. Грищенко, Г. Дмитренко, Л. Карамушка, О. Крюков, Б. Кухта, Н. Нижник, Т. Новаченко, Л. Пашко, М. Пірен, Ф. Рудич, І. Сурай та ін. Однак питання дослідження пріоритетних принципів лідерства в публічноуправлінській діяльності в науці державного управління в умовах реформування державної служби не отримало належного наукового обґрунтування, чим і зумовлена актуальність теми нашої розвідки.

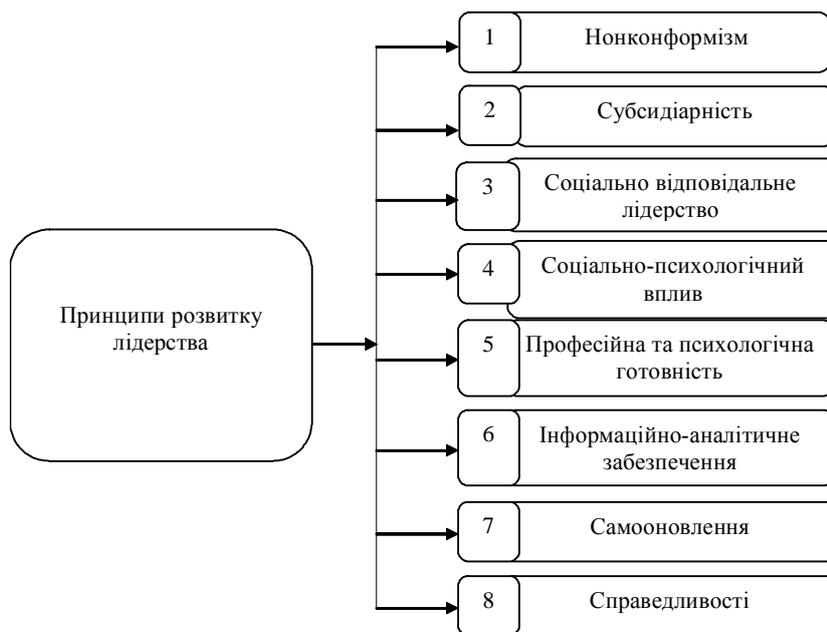
**Мета статті** – розкрити сутність пріоритетних принципів лідерства в публічноуправлінській діяльності, розкрити стан дослідження цього питання у вітчизняній та зарубіжній літературі.

**Викладення основного матеріалу.** На сьогодні питання лідерства, їх

пріоритетних принципів та розвитку лідерського потенціалу привертають увагу науковців та практиків, які усвідомлюють їх важливість для здійснення ефективного реформування публічного управління та розвитку демократії.

Принцип (від лат. *principium* – початок, основа) аналізується як підґрунтя щодо будь-якої теорії чи вчення, пояснень чи керівництва до дії, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки, особливості у створенні чогонебудь тощо. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі багатьох явищ, зокрема й у публічноуправлінській діяльності. У довідковій літературі з державного управління поняття «принципи» визначається як «основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті поширені правила господарських дій і властивостей економічних і соціальних процесів» [5, с. 302 – 303].

На нашу думку, система принципів (рисунок) визначає найважливіші правила сучасного розвитку лідерства в публічноуправлінській діяльності. Модернізаційний вплив на розвиток лідерства в процесі публічноуправлінської діяльності пов'язується зі встановленням суб'єкт-суб'єктних партнерських відносин, підґрунтям яких є самоорганізаційний потенціал соціальних суб'єктів відносин публічного управління та особистісний потенціал самодостатнього лідера.



#### **Система принципів розвитку лідерства в публічноуправлінській діяльності**

У цьому контексті лідерство як мистецтво вибору та врахування ситуації щодо реалізації стратегічних управлінських цілей, легітимності планів / програм та вирішення важливих суспільних проблем має консультативний, підтримувальний характер, що створює ситуацію психологічної безпеки. На цьому тлі створюється команда, яка об'єднана однією метою, сприймає, підтримує та поширює ідеї лідера, що передбачає співробітництво, яке ґрунтується на чіткому розподілі ролей, обов'язків, координації дій тощо. Отже, лідер має окреслити проблемні питання, запропонувати курс на досягнення мети та його ресурсне забезпечення. Лідер повинен бути відкритим до комунікативного діалогу, дискусії та бути готовим як до особистісної відповідальності, так і до застосування повноважень (формальної влади).

Розглянемо кожен принцип розвитку лідерства. Інноваційним принципом розвитку лідерства є *нонконформізм* (лат. non – ні, conformis – подібний, схожий) – соціально-психологічне явище, що характеризується намаганням діяти всупереч позиції більшості: суспільства, держави, сім'ї, релігійної організації тощо. Досліджувати нонконформізм на початку ХХ ст. взялися вчені – представники так званої Франкфуртської школи (Т. Адорно, М. Гокхаймер, Г. Маркузе, Е. Фромм та ін.), що розробляли критичну теорію індустріального суспільства [14]. Однак нонконформізм складається з двох типів – незалежності та антиконформізму. Згідно з таким типом нонконформізму, як незалежність, лідер здатний критично сприймати суспільні норми і як наслідок не підтримувати їх, висловлюючи власну незалежну точку зору. Таким чином, незалежність як тип нонконформізму та принцип розвитку лідерства сприяє виробленню нових правил і норм, що характеризує його як значний конструктивний і творчий потенціал.

Важливим принципом розвитку лідерства в публічноуправлінській діяльності є *субсидіарність* (від лат. subsidium – допомога) як елемент демократії, що передбачає широку участь населення у прийнятті управлінських рішень. Принцип субсидіарності визначається передумовами державного устрою, що базується на свободі – «державна згідно з цим принципом гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве й регіональне самоврядування» [13, с. 25]; є європейським правовим стандартом місцевого самоврядування, джерелом яких для більшості країн членів Ради Європи визначається Європейська хартія місцевого самоврядування [1]. Політичне значення принципу субсидіарності полягає в тому, що він має забезпечити реалізацію повноважень, які вилучаються в державі і передаються лише тим органам влади, які керуються або працюють під контролем обраних представників [9]. Наведене актуалізує думку В. Мельниченка, який наголошує на важливості здатності публічної влади ділитися своїми повноваженнями [11].

На нашу думку, принцип субсидіарності як основа розвитку лідерства допомагає розв'язувати проблеми взаємодії в процесі публічноуправлінської діяльності відповідно до рівноправного співробітництва. У цьому сенсі окреслюється такий важливий аспект: лідер, володіючи компетенцією делегування, ділиться своїми владними повноваженнями не на основі вертикальних зв'язків / відносин, а на основі їх горизонтальної композиції, що підвищує самостійність виконання окреслених завдань, а також відповідальність за їх результати.

У процесі публічноуправлінської діяльності виникають відносини публічного управління, які мають забезпечити підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей. Для цього необхідний безперервний і відповідальний зворотний зв'язок між усіма суб'єктами соціальної взаємодії, а саме: державними, бізнесовими, громадськими, мас-медіа, медіа-активістами та їх лідерами.

У цьому контексті слушною є думка О. Петроє, яка визначає три рівні соціальної відповідальності: індивідуальну; корпоративну та державну [15]. Тому пріоритетним є *принцип соціально відповідального лідерства* – особливий тип етичних відносин між підлеглими та лідером, який визначає їх поведінку один до одного, пов'язуючи етику лідерства з ефективністю досягнутих результатів публічноуправлінської діяльності. П. Нікола наголошує, що відповідальне лідерство розглядається через призму етичних засад, зокрема, предметом дослідження відповідального лідерства визначається лідерська етика [12, с. 33 – 49].

Для соціально відповідального лідера характерні такі риси, як: надійність, лояльність, турбота про інших людей, хоробрість, прозорість, терплячість, комунікабельність, альтруїзм, усвідомлення важливості безперервного саморозвитку (самооновлення) тощо. Водночас соціально відповідальний лідер, невпинно самооновлюючись, має наближатися до високих етичних ідеалів, таких

як: моральна цілісність; здатність до балансу між особистісними інтересами та потребами і очікуваннями стейкхолдерів; уміння створювати та підтримувати гармонійні стосунки з партнерами в процесі взаємодії, вирішувати конфлікти тощо. Від лідера вимагається розуміння його ролі щодо впливу на життя і поведінку інших людей, а отже, усвідомлення особистісної соціальної відповідальності за суспільно корисні результати своєї публічноуправлінської діяльності.

В окресленому контексті важливим принципом розвитку лідерства в публічноуправлінській діяльності постає *справедливість*. За Б. Грінченком, справедливість – це справжність, природність [20, с. 188]. У сучасній довідковій літературі поняття «справедливість» визначається як загальне співвідношення цінностей, благ між собою і конкретний розподіл їх між індивідами, належний порядок людського співжиття, який відповідає уявленням про сутність людини та її невід’ємні права.

У філософсько-правових концепціях справедливість розглядається як найвища правова та морально-етична цінність. Так, правова справедливість є безумовним моральним обов’язком влади, що стоїть над будь-якими її прогресистськими намірами та устремліннями. І. Кант зауважував, що правова справедливість запроваджується в суспільстві шляхом примусу, тому він підпорядковує її етиці. Спираючись на теорію суспільного договору, надаючи моральне обґрунтування правовій системі, вчений зазначає, що в суді справедливості містяться суперечності, вихід з яких він вбачає у зверненні до моральної справедливості [6, с. 224]. І. Бентам продовжив дослідження, розпочате І. Кантом, стверджуючи, що право і справедливість мають сенс лише в контексті певного політичного устрою [2, с. 224]. Німецький філософ О. Хеффе визначає три елементи, що характеризують поняття «справедливість», а саме: справедливість як моральний обов’язок; справедливість як виконання обов’язків, які є вищими за примус; справедливість як міра, що полягає в дистрибутивній користі. Справедливим є те, що корисне кожній людині [22].

Справедливість є принципом відповідності суспільним зусиллям, спрямованим на відновлення рівноваги світу, яка порушується внаслідок діяльності / бездіяльності однією людиною, групою людей або суспільством чи суспільною інституцією. Водночас справедливість є ціннісною мірою та особливим механізмом, який підтримує міру рівноваги правових та моральних цінностей. Під поняттям «справедливість» С. Оріховський убачає розуміння того, що це особиста риса людини, душа держави, головна чеснота, на основі якої мають вирішуватися всі питання [14]. Сучасний український учений О. Костенко визначає соціальну справедливість як прояв волі і свідомості людей у вигляді діянь, що відповідають законам соціальної природи. На думку вченого, саме ці закони слід визнавати першоджерелом соціальної справедливості [8].

Відповідно до наведеного ми вважаємо, що застосування принципу справедливості в дослідженні розвитку лідерства в публічноуправлінській діяльності відповідає двом вимірам соціального буття: персональному та інституційному. Згідно з цим справедливість як характерна риса особистості лідера разом із розсудливістю, мужністю і мудрістю є однією з головних чеснот. Водночас принцип справедливості стосується й інституту лідерства, оскільки викликаний необхідністю задоволення певних потреб суспільства.

Соціальний складник означеного принципу вказує на його зв’язок із соціальними системами, психологічний – спрямовує до особистості лідера, звертаючи увагу на його психологічні особливості, що акумулюються як у свідомому, так і колективному несвідомому. Відповідно частина психологічних особливостей лідера перебуває «в тіні», що може відігравати вирішальну роль у міжособистісних і управлінських відносинах.

На нашу думку, вищенаведене яскраво ілюструється висловлюванням В. Вернадського, у якому визначається позитивна роль лідера та його вплив на

суспільний розвиток. Учений стверджує, що «ті люди, які відчувають у собі силу йти своїм шляхом до наміченої ними цілі, роблять цим самим суспільне служіння, бо тільки таке суспільство може бути сильним» [3, с. 35] (переклад наш. – Р. С.).

Соціально-психологічні способи впливу на особистість та колектив організації / публічної установи застосовуються з метою змін їх ролі, статусу, психологічного клімату, етики поведінки, спілкування тощо. Групу соціальних методів можна розділити на такі складники:

– способи соціального регулювання: критика і самокритика, соціальне планування, звичаї і традиції, наставництво та обмін досвідом;

– способи соціального нормування: правила внутрішнього розпорядку, статuti, правила службової етики й етикету, кодекси честі та форми дисциплінарного впливу;

– способи морального стимулювання: оголошення подяк, нагородження орденами й медалями, присвоєння почесних звань, надання заохочень тощо.

Отже, соціально-психологічні методи / способи визначаються регуляторами соціальних, психологічних, ідеологічних та етичних відносин в організації / публічній установі, що впливає на створення позитивних відносин між членами колективу, підвищуючи їх активність та ініціативу, а також творче ставлення до виконання службових обов'язків, що сукупно сприяє досягненню цілей, акумулюючись у ствердний результат діяльності.

З-поміж системи принципів розвитку лідерства ми визначаємо *професійну та психологічну готовність до публічноуправлінської діяльності*. Відповідно до того що сучасне (інформаційне) суспільство за своєю суттю є інноваційним, безперечно, лідери мають бути на вершині інноваційного типу життя та діяльності, що, на нашу думку, передбачено в ст. 2 Закону України «Про державну службу». У цій статті зазначено, що керівник державної служби в державному органі є посадовою особою, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі [16]. Очевидно, що для керівника органів державної влади та місцевого самоврядування служба в означених органах публічної влади є професійною. Іншими словами, керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування є професійним управлінцем, що вимагає від нього володіння високим рівнем компетентності, до якої належить професійна та психологічна компетенції. На нашу думку, принцип професійної та психологічної готовності до публічноуправлінської діяльності забезпечує лідеру високу ефективність результатів цієї діяльності.

Означений контекст спонукає нас звернутися до концепції домінанти О. Ухтомського, яка дає змогу розглядати поведінку людини як активну й цілеспрямовану. Учений стверджує, що домінанта є мотиваційним потенціалом, основою уваги, цілеспрямованого мислення чи діяльності людини. Однією з форм домінанти є так званий насторожений, або оперативний спокій, що забезпечує готовність до негайної дії. Відомо, що О. Ухтомський ілюстрував цей стан, порівнюючи його з поведінкою щуки, що застигла у своєму дбайливому спокої, однак з внутрішньою готовністю зробити випад. Учений наголошував на тому, що у людини як високорозвиненого організму за видимою бездіяльністю приховується напружена психічна робота [20]. Наведене переформується з визначенням стану готовності Л. Нерсесяна та В. Пушкіна, які називали це пильністю [17].

На нашу думку, такий стан співвідноситься з процесом публічноуправлінської діяльності, що характеризується складністю та новизною, у чому відображається мотивація, бажання досягти результату у визначених цілях, творчість, а також самооцінка готовності лідера до цієї діяльності. Відповідно до наведеного висновку окреслюється важливість принципу психологічної готовності до

публічноуправлінської діяльності як стійкої характеристики особистості-професіонала та фундаментальної умови її успішного виконання, а саме: рівень знань, умінь, навичок та мотивів діяльності. Однак ми вважаємо, що в публічноуправлінській діяльності (відносинах публічного управління) доцільним є фокусування уваги на компетенціях лідера, які сукупно формують його компетентність. Водночас принцип професійної (управлінської) та психологічної готовності акумулюється у фундаменті розвитку лідерства.

У сучасних умовах суспільна свідомість є чутливою до нереалізованих очікувань після Революції гідності, що також посилюється війною на сході України та пандемією, що охопила увесь світ. Тому значне поширення насильницьких способів вирішення соціальних проблем цілком закономірно вимагає повернення до розвитку теорії справедливості, яка обґрунтовує морально-правову систему життєвих цінностей і пріоритетів. Як відомо, свобода, гуманність і справедливість є ключовими елементами конституційного принципу верховенства права. Водночас, на думку Д. Ролза, саме справедливість є однією з основних чеснот суспільних інститутів. Учений стверджує, що кожна особистість має засновану на справедливості недоторканність, яка не може бути порушена навіть процвітаючим суспільством. Права, що гарантуються справедливістю, не повинні бути предметом політичного торгу. Основою ідеї справедливості вчений визначає принцип чесності [18].

Важливу роль в успішній публічноуправлінській діяльності відіграє *методологічний принцип інформаційно-аналітичного забезпечення*. Очевидно, що він складається з двох взаємопов'язаних елементів – інформаційного, що визначається як сукупність процесів з підготовки та надання спеціально підготовленої інформації для вирішення управлінських, наукових, технічних та інших завдань відповідно до етапів їх розв'язування та аналітичного – на підставі наявного інформаційного матеріалу відбувається вироблення нового знання щодо тих чи інших феноменів чи процесів публічноуправлінської діяльності [4, с. 21]. Фактично отримана інформація – це окремі відображення подій, які називають фактами. У фактах (явищах) міститься в неявному (прихованому) вигляді їх взаємозв'язок. Виявлення цих зв'язків і є діяльністю аналітика. Інформація та аналітика стають стратегічними важелями державного управління. Інформаційна аналітика містить тісно пов'язані між собою інформаційний аналіз та інформаційний синтез [7]. Зауважимо, що для публічноуправлінської діяльності важливим є не тільки своєчасний аналіз первинної інформації, а й прогнозування щодо розвитку подій. Такі прогностичні форми діяльності вимагають системності та поєднання інтелектуальних здібностей людини з можливостями сучасних інформаційних систем. Зазначене потребує застосування низки аналітичних методів, а саме: інформаційного аналізу, контент-аналізу, джерелознавчого аналізу тощо.

Важливу роль в інформаційно-аналітичному забезпеченні публічноуправлінської діяльності лідера відіграють неурядові аналітичні центри, діяльність яких спрямовується на участь у роботі консультативно-дорадчих органів, участь у публічних громадських обговореннях, участь у вивченні громадської думки, спрямування органам публічної влади інформаційних запитів у процесі громадського контролю за їх публічноуправлінською діяльністю, а також скарг та заяв у ході громадського контролю за дотриманням законності, направлення органам публічної влади в інформаційній сфері клопотань / заяв про задоволення прав та законів у відношеннях публічного управління. Неабияку роль у цьому процесі відіграє міжсекторальна інформаційна взаємодія, оскільки вона дає можливість лідеру визначати ефективність публічноуправлінської діяльності, вчасно вносячи корективи до накреслених програм.

Принципом розвитку лідерства в публічноуправлінській діяльності є здатність особистості лідера до самооновлення – набуття нових рис, властивостей, удосконалюючись та збагачуючись як професійно, так і особистісно. На нашу думку, процес самооновлення особистості лідера повинен бути безперервним,

оскільки саме в такий спосіб має відбутися його самоактуалізація (самореалізація) (від лат. *actualis* – дійсний, справжній – прагнення людини до якомога повнішого виявлення і розвитку своїх особистісних можливостей) [19].

Проблему актуалізації розробляв А. Маслоу, визначаючи її найвищою потребою людини. Процес актуалізації передбачає розвиток чи відкриття свого істинного «Я», а також розвиток наявного чи латентного потенціалу особистості. А. Маслоу стверджує, що для досягнення самоактуалізації необхідна типова поведінка людини.

Перший тип: самоактуалізація означає повне, живе, самовіддане, зосереджене і заглиблене переживання, тобто переживання без підліткової сором'язливості. Самоактуалізація – це мить, коли особистісне «Я», вочевидь безкорисливо, самореалізується.

Другий тип: відповідно до того, що життя є процесом вибору, то самоактуалізація означає, що кожен вибір – це зростання. Вибрати розвиток замість страху десять разів на день – означає зробити десять кроків до безперервного процесу самоактуалізації.

Третій тип: актуалізуватися – означає стати реальним, здобути самостійність, що є серцевиною або природою індивідуума, яка визначає темперамент, смаки та цінності. Отже, самоактуалізуватися – означає мати відповідність своїй природі та злагоду зі своїм внутрішнім еством.

Четвертий тип: суттєвими моментами самоактуалізації є чесність і уміння взяти на себе відповідальність за свої дії. Тож кожного разу, коли людина бере на себе відповідальність, вона самоактуалізується.

П'ятий тип: самоактуалізація є безперервним процесом розвитку своїх можливостей і потенціалу. Це дозволяє людині реалізувати свої здібності і розум заради того, щоб робити добре те, що вона хоче робити.

Шостий тип: самоактуалізація – це віра у свої судження та інстинкти, а також відповідна дія. Це сприяє кращому життєвому вибору, зокрема й вибору професії [1].

Отже, принцип безперервного самооновлення (самоактуалізації) означає здатність лідера до внутрішньої і зовнішньої активності та особистісної спрямованості до оновлення; усвідомлення наявності нових психосоціальних проявів як у суспільних відносинах, так і відносинах публічного управління.

**Висновки.** Отже, запропонована нами система принципів розвитку лідерства в публічноуправлінській діяльності є його фундаментом для ефективного реформування публічного управління, розвитку демократії в Україні. Адже для сучасних лідерів публічноуправлінської діяльності велике значення має розуміння теоретичних і практичних основ природничих, гуманітарних, соціальних та інших наук, оволодіння спадщиною західної і східної культур, що дозволить розвивати світогляд, продукуючи інноваційне. Однак гуманістичне мислення полягає у відмові від агресії та орієнтації на співпрацю. Водночас рівноправність суб'єктів публічноуправлінської діяльності, формування міжсекторальних груп і команд та їхнє стійке прагнення до виявлення і розкриття сутнісних сил і можливостей, волі, наполегливості в досягненні важливих суспільних цілей та здатності до самоорганізації також відкриває шлях до розвитку лідерства.

Вважаємо, що актуальними стануть розвідки з питань досліджень соціопсихологічних індикаторів розвитку лідерства в публічноуправлінській діяльності, утвердження принципу командності, який зумовлює делегування влади та співробітництво, використання матричної організаційної структури управління для забезпечення ефективної спільної праці для досягнення визначеної мети.

#### **Список використаних джерел**

1. Багмет М. О., Євтушенко О. Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Наук. пр. Політ. науки*. 2007. Вип. 56, т. 69. С. 56 – 60.

2. Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. Москва: РОССПЭН, 1998. 242 с.
3. Вернадский В. И. Научная мысль как планетарное явление. Философские мысли натуралиста. Москва: Наука, 1988. 520 с.
4. Воройский Ф. С. Информатика. Новый систематизированный толковый словарь-справочник. Москва: Либерия, 2001. 536 с.
5. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
6. Кант И. Метафизика нравов в двух частях. Сочинения в шести томах / под общ. ред. В. Ф. Асмуса [и др.]. Москва: Мысль, 1965. Т. 4, ч. 2. С. 107 – 437.
7. Карпенко О. В. Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2010. 256 с.
8. Костенко О. «Является ли социальное природным?» – основной вопрос современного мировоззрения. *Ученые записки*: сб. тр. Израильской независимой академии развития наук. 2009. № 16. С. 104 – 107.
9. Лукашова В. Адміністративно-правові принципи в системі місцевого самоврядування у контексті реформування регіонального управління в Україні. *Право України*. 2008. № 1. С. 21 – 27.
10. Маслоу А. Новые рубежи человеческой природы. Москва: Смысл, 1999. URL: <http://www.psylib.ukrweb.net/books/masla03/txt26.htm>.
11. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання. *Держ. упр.: теорія та практика*. 2007. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07mviozr.htm>.
12. Никола П. Ответственное лидерство. Москва: Альпина Бизнес Букс, 2008. 321 с.
13. Новітня політична лексика (неологізми, okazionalizmi та інші новотвори) / [за заг. ред. Н. М. Хоми]. Львів: Новий Світ, 2015. 592 с.
14. Оріховський С. Твори. Київ: Дніпро, 2004. 672 с.
15. Петрос О. М. Соціальний діалог як інструмент формування корпоративної соціальної політики: монографія. Київ: Центр учбов. літ., 2008. 152 с.
16. Про державну службу: Закон України від 13 лют. 2020 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
17. Пушкин В. Н., Нерсисян Л. С. Железнодорожная психология. Москва: Транспорт, 1971. 240 с.
18. Ролз Д. Теория справедливости. Новосибирск: Изд-во Новосиб. ун-та, 1995. 534 с.
19. Самоактуалізація // Енциклопедія освіти / голов. ред. В. Г. Кремін. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 1 040 с.
20. Словарь української мови / упор. з дод. влас. матеріалу Б. Грінченко. В 4 т. Т. 4. Київ: Вид-во Академії наук Української РСР, 1958. URL: <http://hrinchenko.com/slovar/znachenie-slova/56186-spravedlyvyj.html>.
21. Ухтомский А. Доминанта. Статьи разных лет. Санкт Петербург: Питер, 2002. 448 с.
22. Хеффе О. Политика, право, справедливость. Основоположения критической философии права и государства. Москва: Гнозис, 1994. 319 с.

#### **List of references**

1. Bahmet M. O., Yevtushenko O. N. Bazovi pryntsyipy diialnosti terytorialnykh instytutiv upravlinnia v konteksti Yevropeiskoi Khartii mistsevoho samovriaduvannia. *Nauk. pr. Polit. nauky*. 2007. Vyp. 56, t. 69. P. 56 – 60 [in Ukrainian].
2. Bentam I. Vvedenie v osnovaniya npravstvennosti i zakonodatelstva. Moskva: ROSSPEN, 1998. 242 p. [in Russian].
3. Vernadskiy V. I. Nauchnaya mysl' kak planetarnoe yavlenie. Filosofskie mysl' naturalista. Moskva: Nauka, 1988. 520 p. [in Russian].
4. Voroy'skiy F. S. Informatika. Novyyi sistematizirovannyiy tolkovyyi slovar-spravochnik. Moskva: Liberiya, 2001. 536 p. [in Russian].

5. Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba : slovnyk-dovidnyk / uklad. O. Yu. Obolenskyi. Kyiv: KNEU, 2005. 480 p. [in Ukrainian].
6. Kant I. Metafizika нравов в двух частях. Sochineniya v shesti tomah / pod obsch. red. V. F. Asmusa [i dr.]. Moskva: Myisl, 1965. T. 4, ch. 2. P. 107 – 437 [in Russian].
7. Karpenko O. V. Funktsionalno-tehnolohichni mekhanizmy informatsiino-analitychnoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoho upravlinnia: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Kyiv, 2010. 256 p. [in Ukrainian].
8. Kostenko O. «Yavlyaetsya li sotsialnoe prirodnyim?» – osnovnoy vopros sovremennogo mirovozzreniya. *Uchenye zapiski*: sb. tr. Izraiskoy nezavisimoy akademii razvitiya nauk. 2009. № 16. P. 104 – 107 [in Russian].
9. Lukashova V. Administrativno-pravovi pryntsypy v systemi mistsevoho samovriaduvannia u konteksti reformuvannia rehionalnoho upravlinnia v Ukraini. *Pravo Ukrainy*. 2008. № 1. P. 21 – 27 [in Ukrainian].
10. Maslou A. Novyye rubezhi chelovecheskoy prirody. Moskva: Smyisl, 1999. URL: <http://www.psylib.ukrweb.net/books/masla03/txt26.htm> [in Russian].
11. Melnychenko V. I. Prozorist i vidkrytist publichnoho upravlinnia yak obiekt zakonodavchoho rehuliuвання. *Derzh. upr.: teoriia ta praktyka*. 2007. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07mviozr.htm> [in Ukrainian].
12. Nykola P. Otvetstvennoe liderstvo. Moskva: Alpyna Byznes Buks, 2008. 321 p. [in Russian].
13. Novitnia politychna leksyka (neolohizmy, okazionalizmy ta inshi novotvory) / [za zah. red. N. M. Khomy]. Lviv: Novyi Svit, 2015. 592 p. [in Ukrainian].
14. Orikhovskiy S. Tvory. Kyiv: Dnipro, 2004. 672 p. [in Ukrainian].
15. Petroie O. M. Sotsialnyi dialoh yak instrument formuvannia korporativnoi sotsialnoi polityky: monohrafiia. Kyiv: Tsentri uchbov. lit., 2008. 152 p. [in Ukrainian].
16. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 13 liut. 2020 r. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
17. Pushkin V. N., Nersesyan L. S. Zheleznodorozhnaya psihologiya. Moskva: Transport, 1971. 240 p. [in Russian].
18. Rolz D. Teoriya spravedlivosti. Novosibirsk: Izd-vo Novosib. un-ta, 1995. 534 p. [in Russian].
19. Samoaktualizatsiia // Entsyklopediia osvity / holov. red. V. H. Kremin. Kyiv: Yurinkom Inter, 2008. 1 040 p. [in Ukrainian].
20. Slovar ukrainskoi movy / upor. z dod. vlas. materialu B. Hrinchenko. V 4 t. T. 4. Kyiv: Vyd-vo Akademii nauk Ukrainskoi RSR, 1958. URL: <http://hrinchenko.com/slovar/znachenie-slova/56186-spravedlyvyj.html> [in Ukrainian].
21. Uhtomskiy A. Dominanta. Stati raznyih let. Sankt Peterburg: Piter, 2002. 448 p. [in Russian].
22. Heffe O. Politika, pravo, spravedlivost. Osnovopolozheniya kriticheskoy filosofii prava i gosudarstva. Moskva: Gnozis, 1994. 319 p. [in Russian].

STOROZHEV Roman  
PhD in Public Administration,  
Doctoral Student, National Academy for Public Administration  
under the President of Ukraine

### **SYSTEM OF PRINCIPLES FOR LEADERSHIP DEVELOPMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION**

The solution of new tasks facing the leaders of public administration at the present stage of development of the Ukrainian state requires an increase in the efficiency of public administration and public administration as one of the priorities based on the principles of democracy, nation and human-centrism. The relevance of the topic of updating the principles of leadership development in public administration is closely related to updating management mechanisms in the information

### ***Public administration mechanisms***

---

society, changing the traditional paradigm of management, characterized by stability, control, competition, homogeneity, egocentrism and heroism to a new one, which is characterized by fluidity, delegation of power, cooperation, heterogeneity, social relevance and modesty. The new management paradigm, which is partially being introduced into public administration and public administration, increasingly requires the introduction of modern leadership principles, which are manifested through the assertion of moral values in the personality of a leader, his behavior models and reforming organizational structures. According to the author, such signs of leadership as delegation of power and cooperation in public administration determine the development of leadership through its consideration in conjunction with the principle of command.

The purpose of the article is to reveal the essence of the priority principles of leadership in public management activities, revealing the state of the study of this issue in domestic and foreign literature. The author of the article focuses on the definition – principle, which is analyzed as the basis for any theory or teaching, explanations or guidelines for action, a person's inner conviction; basic rule of conduct; features in the creation of something, etc. The article reveals the priority principles of leadership as a prerequisite for the formation of a successful personality, successful leadership qualities.

The system of principles of leadership development in public administration activities consists of an innovative principle of leadership development; the principle of independence for the development of new rules and regulations; the principle of subsidiarity to ensure the implementation of powers to the bodies of representative power; the principle of socially responsible leadership to ensure ethical relations between subordinates and the leader; the principle of justice, which is a special value measure for maintaining a balance between legal and moral values; the principle of professional and psychological readiness for public administration activities; methodological principle of information and analytical support.

Key words: leadership principles, leadership qualities, public administration, successful personality, typology of leadership.

*Надійшла до редколегії 15.10.20*

ШПОРТЮК Наталія Леонідівна  
канд. наук з держ. упр., доц. каф. менеджменту і права  
Дніпровського державного аграрно-економічного університету  
ORCID: 0000-0003-1941-8522

## ПРОБЛЕМИ ПЕРЕХОДУ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ НА ІННОВАЦІЙНИЙ ШЛЯХ РОЗВИТКУ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Характерна тенденція економічної ситуації в агропромисловому комплексі останніх років – поступова активізація інноваційних процесів. Складність агропромислового виробництва та його специфіка визначають своєрідність підходів і методів управління інноваційною діяльністю, поєднання різних типів інновацій, посилення ролі держави в стимулюванні інновацій. Особливості сільськогосподарського виробництва характеризуються високим рівнем ризиків інноваційних процесів. Аграрний сектор економіки майже повністю залежить від зарубіжних виробників техніки, що, безумовно, знижуватиме рівень продовольчої безпеки нашої країни. Аналізуються основні проблеми переходу аграрної економіки на шлях інноваційного розвитку, висвітлюються стримувальні фактори інноваційного розвитку агропромислового комплексу та окреслюються основні напрями впровадження державної інноваційної політики, демонструється необхідність формування моделі управління інноваційним розвитком агропромислового комплексу України. Пропонується модель державної підтримки інноваційного розвитку сільського господарства.

Ключові слова: державна політика, інновації, агропромисловий комплекс, впровадження, стимулювання.

**Постановка проблеми.** Інноваційний розвиток є необхідною умовою для довгострокового сталого функціонування підприємств агропромислового комплексу (АПК). Активізація інноваційного процесу, що розглядається як необхідна передумова економічного зростання, стримується відсутністю формалізованого апарату прийняття рішень і оцінювання їх наслідків. Для управління інноваційним розвитком підприємств АПК в сучасних умовах необхідно дослідити теоретичні та методичні основи моделювання і прогнозування їх інноваційної діяльності, що стала характерною тенденцією економічної ситуації в АПК в останні роки. Складність агропромислового виробництва та його специфіка визначають своєрідність підходів і методів управління інноваційною діяльністю, поєднання різних типів інновацій, посилення ролі держави в їх стимулюванні. Слід підкреслити, що особливості сільськогосподарського виробництва зумовлюють високий рівень ризиків інноваційних процесів. Аграрний сектор економіки майже повністю залежить від зарубіжних виробників техніки, що, безумовно, знижує рівень продовольчої безпеки нашої країни. Інноваційний процес в АПК може мати різні форми. Зокрема, він може розвиватися інтенсивно, уповільнено або екстенсивно.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В економічній літературі знаходимо безліч публікацій, в яких висвітлюються аспекти господарської діяльності підприємств різних галузей національної економіки, а інновації розглядаються як процеси перетворення наукового знання на інновацію. Серед найпомітніших згадаємо наукові праці Я. В. Васьковської, С. В. Владимирової, Ю. В. Герасименка, В. М. Гончарова, А. О. Касича, С. В. Козловського, О. В. Крисального, А. Г. Мазура, В. Ю. Припотеня, Д. В. Солохи та ін.

Водночас питання впливу науково-технічного прогресу на забезпечення ефективної діяльності підприємств АПК, розвитку в них інноваційних процесів та здійснення інноваційної діяльності висвітлені недостатньо і потребують подальших поглиблених наукових досліджень.

**Мета статті** – проаналізувати основні проблеми переходу аграрної економіки на шлях інноваційного розвитку, висвітлити стримувальні фактори інноваційного розвитку АПК та окреслити основні напрями впровадження державної інноваційної політики.

**Викладення основного матеріалу.** Вкрай низька активність інноваційної діяльності в АПК пов'язана з недосконалістю організаційно-економічного механізму освоєння інновацій. Це посилює деградацію галузей комплексу, призводить до зростання витрат і низької конкурентоспроможності продукції, гальмує соціально-економічний розвиток сільської місцевості, погіршує якість життя на селі.

Однією з основних перешкод переходу аграрної економіки на шлях інноваційного розвитку є гостра нестача кваліфікованих кадрів. Зниження асигнувань на науку за роки реформ призвело до значного відпливу молодих учених. Водночас в аграрному секторі є значний науковий потенціал. Освоєння нововведень має місце в основному на переробних підприємствах АПК і в індустріальних сільськогосподарських організаціях (в тепличних комбінатах та на птахофабриках). На сьогодні частка підприємств АПК, які є найбільш динамічними споживачами інновацій, не дуже висока. У більшості аграрних підприємств переважають примітивні методи і технології, використовуються застарілі сорти сільськогосподарських культур і породи худоби, недосконалі форми організації та управління [1].

Вітчизняний досвід використання результатів науково-дослідної та дослідно-конструкторської роботи сільгоспвиробниками показує, що сьогодні тенденція розвитку інноваційних процесів у сільському господарстві суперечлива. З одного боку, аграрна наука в останні роки, незважаючи на серйозні економічні труднощі, успішно функціонує, виробляючи значну кількість якісної наукової продукції, а передові господарства, долаючи негативну ситуацію, пов'язану з причинами переважно зовнішнього характеру, освоюють інновації. З іншого боку, кризова економічна ситуація, різке зниження платоспроможного попиту на науково-технічну та наукомістку продукцію зумовили прояв зворотної тенденції – затримку розвитку інноваційного процесу. Замість техніко-технологічної модернізації та вдосконалення виробництва на основі освоєння нововведень у деяких регіонах спостерігається вимушене повернення до доіндустріальних методів і технологій, що фактично означає відхід від курсу на створення наукоємного виробництва як важливого напрямку розвитку сільського господарства та інших галузей АПК.

Суперечливість сучасного стану АПК полягає і в тому, що державна науково-технічна та інноваційна політика галузі належним чином не реалізується. Усі проблеми, пов'язані з практичним використанням наукових досягнень, сільськогосподарські товаровиробники найчастіше змушені вирішувати самостійно, без допомоги держави. Загальна невисока інноваційна активність суб'єктів аграрного сектору української економіки – наслідок значного скорочення фінансування науки, кадрового відпливу дослідників, погіршення матеріально-технічної бази наукових та освітніх сільськогосподарських організацій галузі. Тривалий спад виробництва в ряді галузей АПК, дефіцит коштів у виробників аграрної продукції, недостатня фінансова підтримка з боку держави і висока вартість нововведень не дозволяють активізувати інноваційну діяльність. Навіть наявний інноваційний потенціал АПК України використовується не в повному обсязі [3]. Сенс державної інноваційної політики полягає в тому, щоб, максимально зберігши нагромаджений науково-технічний потенціал і розвинувши необхідну інфраструктуру, розробити механізми, які стимулюватимуть не тільки розвиток інноваційних процесів, а й освоєння їх результатів.

До стримувальних факторів інноваційного розвитку АПК можна віднести:

- слабе управління науково-технічного прогресу, відсутність тісної взаємодії держави і приватного бізнесу;
- різке зниження витрат на аграрну науку;
- дефіцит і непрофесіоналізм кадрів;
- відсутність або недостатність маркетингової діяльності підприємств;
- низький рівень платоспроможного попиту на інноваційну продукцію;
- скорочення фінансування заходів з освоєння науково-технічних досягнень у виробництві та відповідних інноваційних програм;
- нерозробленість механізмів, що стимулюють розвиток інноваційного процесу в АПК, інші причини.

Водночас ресурсовиробничі галузі АПК в багатьох випадках продовжують випускати морально застарілі засоби виробництва, які передбачають, зі свого боку, використання спрощених технологій як у самому сільському господарстві, так і в суміжних із ним галузях переробки, зберігання і реалізації аграрної продукції. Це веде до значного зниження продуктивності праці порівняно з кращими світовими аналогами.

Розробка концептуальних питань державної технологічної політики і сучасних систем машин – стратегічна передумова інноваційного оновлення АПК. У довгостроковому плані слід прогнозувати і науково обґрунтовувати аграрну політику, орієнтовану на скорочення витрат на імпорт продуктів харчування і напрям вивільнення фінансових ресурсів на модернізацію й оновлення вітчизняного АПК, зміцнення виробничої і соціальної інфраструктури українського села. Такий стратегічний маневр, спираючись на власні сили, дозволить нашій країні швидше позбутися багаторічної продовольчої залежності, повніше використовувати один із найпотужніших у світі земельний потенціал для ефективного розвитку аграрного виробництва.

Досвід передових підприємств і регіонів країни наочно показує, що це відставання можна перебороти. Більш того, він підтверджує, що в стратегічному плані саме підвищення науково-технологічного рівня виробництва є фундаментальною умовою сталого зростання конкурентоспроможності вітчизняного АПК [3].

І хоча сучасна макроекономічна ситуація й обмежені інвестиційні можливості держави і підприємств істотно ускладнюють інноваційну активність, у кінцевому підсумку саме нововведення здатні дати вирішальний імпульс подоланню спаду і переходу до фази активного зростання на нову хвилю технологічного підйому, бо вирішення поставлених перед АПК завдань можливе тільки в руслі інноваційного розвитку.

До основних напрямів інноваційної політики в сільському господарстві та інших сферах АПК належать:

- забезпечення правового регулювання інноваційного розвитку та захисту інтересів його учасників;
- здійснення прямої і непрямой підтримки сільгоспвиробників у створенні й освоєнні інновацій;
- визначення й реалізація пріоритетного розвитку АПК;
- розвиток ефективних форм партнерства і кооперації, формування відповідних організаційно-економічних структур в АПК;
- підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності для АПК;
- пріоритетний розвиток матеріально-технічної бази АПК;
- розвиток міжнародного співробітництва в галузі інновацій [4].

Реалізація зазначених напрямів інноваційної політики в АПК передбачає, на наш погляд, вирішення таких завдань:

1. Необхідний системний підхід до управління інноваційним розвитком підприємств АПК, що спирається на ряд специфічних принципів (ієрархічну організацію складних систем, здійсненність моделей управління сільськогосподарськими організаціями та переробними підприємствами,

### *Public administration mechanisms*

---

множинність моделей управління, спрямованих на максимальне врахування ресурсних, технічних і організаційних можливостей конкретного підприємства, несумісність складності аналізу системи і точності його прогнозування), що дозволяє визначити раціональні значення виробничих характеристик і фінансово-економічних показників для ефективного функціонування підприємств АПК.

2. Необхідно розробити новий підхід до своєчасного визначення та оцінювання кризового стану АПК, який дозволяє прогнозувати викликані кризою структурні зрушення аналізованої економічної системи, а також проблеми та ризики, пов'язані з інноваційною діяльністю сільськогосподарських і переробних підприємств, що сприяє мінімізації негативних наслідків для їх стійкого розвитку.

3. Для підвищення ефективності функціонування АПК слід застосовувати методику вирішення завдань інноваційного розвитку, що дозволяє використовувати системний підхід при визначенні кризового стану агропідприємства, що полягає:

а) в аналізі показників фінансово-економічної діяльності, джерел фінансування, складу, структури і динаміки майна;

б) побудові економіко-математичних моделей залежності прибутку від обсягу продажів у динаміці;

в) аналізі фонду оплати праці, середньомісячної заробітної плати та чисельності працівників;

г) знаходженні точок біфуркації, що являють собою місця переходу економічної системи з одного стану в інший;

д) прийняття управлінського рішення залежно від ставлення досліджуваних показників у точці переходу.

4. Слід розробити модель для прогнозування інноваційної діяльності в АПК, яка б дозволила:

а) вибрати оптимальний шлях розвитку підприємств з урахуванням стійкості сформованих у них фінансово-економічних та виробничих взаємозв'язків;

б) провести класифікацію та прогнозування результатів інноваційної діяльності з урахуванням можливих ризиків, а також визначити внутрішні суперечності й винятки, що дає можливість прийняти ефективне й оперативне управлінське рішення.

5. Отриманий у моделі коефіцієнт інноваційного розвитку дозволить враховувати позитивну, негативну і незмінну динаміку інноваційного процесу в АПК, а також граничні переходи за позитивної і негативної динаміки, оцінити ефективність управління інноваційним розвитком.

**Висновки.** Досягнення багатофункціональної конкурентоспроможності агропродовольчих систем, тобто комплексної конкурентоспроможності за соціальним, економічним, екологічним, інноваційним, інформаційним та іншими складниками, має бути стратегічною метою науково-обґрунтованої аграрної політики. Держава, ґрунтуючись на рекомендаціях науки, має своєчасно посилати агробізнесу ясні й чіткі сигнали про перспективні найважливіші напрями виробничої діяльності, орієнтувати й спрямовувати його ділову активність у потрібне для суспільства русло, вказувати шляхи подолання відставання нашого сільського господарства від рівня високорозвинених країн світу (за продуктивністю праці та іншими параметрами).

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Березіна Л. М. Інноваційна політика підприємств АПК: тактичні та стратегічні аспекти. *Маркетинг та менеджмент інновацій*. 2013. № 4. С. 122 – 132.

2. Гончаренко О. В. Інституціональні аспекти реалізації інноваційних пріоритетів розвитку агропромислового виробництва. *Економіка. Управління. Інновації*. Сер. «Економічні науки». 2016. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui\\_2016\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_1_5).

3. Готра В. В. Інвестиційні передумови формування інноваційного потенціалу АПК. *Сталий розвиток економіки*. 2015. № 2. С. 169 – 177.

4. Стецюк П. А., Гудзь О. Є. Фінансові проблеми розвитку аграрного виробництва. *Економіка АПК*. 2012. № 4. С. 73 – 78.

#### **List of references**

1. Berezina L. M. Innovatsiina polityka pidpriemstv APK: taktychni ta stratehichni aspekty. *Marketynh ta menedzhment innovatsii*. 2013. № 4. P. 122 – 132 [in Ukrainian].

2. Honcharenko O. V. Instytutsionalni aspekty realizatsii innovatsiinykh priorytetiv rozvytku ahropromyslovoho vyrobnytstva. *Ekonomika. Upravlinnia. Innovatsii*. Ser. «Ekonomichni nauky». 2016. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui\\_2016\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_1_5) [in Ukrainian].

3. Hotra V. V. Investytsiini peredumovy formuvannia innovatsiinoho potentsialu APK. *Stalyi rozvytok ekonomiky*. 2015. № 2. P. 169 – 177 [in Ukrainian].

4. Stetsiuk P. A., Hudz O. Ye. Finansovi problemy rozvytku ahrarnoho vyrobnytstva. *Ekonomika APK*. 2012. № 4. P. 73 – 78 [in Ukrainian].

SHPORTIUK Nataliia

PhD in Public Administration,

Associate Professor of the Department of Management and Law,  
Dnipro State Agrarian and Economic University

### **PROBLEMS OF TRANSPORT OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX ON INNOVATIVE DEVELOPMENT AND MECHANISMS OF STATE REGULATION ON INCREASING EFFICIENCY OF INTRODUCTION OF INNOVATION TECHNOLOGIES**

Innovative development is a prerequisite for the long-term sustainable functioning of agro-industrial enterprises. Activation of the innovation process, considered as a prerequisite for economic growth, is constrained by the lack of formalized decision-making apparatus and the assessment of its consequences. In order to manage the innovative development of agro-industrial enterprises in contemporary conditions, it is necessary to study the theoretical and methodological foundations of modeling and forecasting of their innovation activity, which has become a characteristic tendency of the economic situation in agriculture in recent years. The complexity of agricultural production and its specificity determine the peculiarity of approaches and methods of managing innovation activity, combining different types of innovations, strengthening the role of the state in their promotion.

The agrarian sector of the economy is practically completely dependent on foreign manufacturers of technology, which, of course, also reduces the level of food security of our country.

The existing innovative potential in agriculture in Ukraine is not used in full. The meaning of state innovation policy is that, while maintaining the accumulated scientific and technical potential to the maximum extent, and develop mechanisms that stimulate not only the development of innovative processes, but also the development of their results.

The main directions of innovation policy in agriculture include:

- provision of legal regulation of innovation development and protection of the interests of its participants;
- implementation of direct and indirect support of agricultural producers in the creation and development of innovations;
- definition and implementation of the priority development of agrarian industrial complex;
- development of effective forms of partnership and cooperation, formation of appropriate organizational and economic structures;
- training of personnel in the field of innovation activity;
- priority development of material and technical base;
- development of international cooperation in the field of innovations.

The state, based on the recommendations of science, should be called in a timely manner to send agribusiness clear and clear signals about the most promising areas of production activity, to orientate and direct its business activity in the necessary direction for society, to indicate ways to overcome the lag of our agriculture from the level of highly developed countries of the world.

Key words: state policy, innovations, agro-industrial complex, introduction, stimulation.

*Надійшла до редколегії 07.12.20*

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.378.124.92  
doi: 10.33287/102073

ЛИПОВСЬКА Наталія Анатолівна  
д-р наук з держ. упр., проф., завідувач каф. держ. упр.  
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ  
ORCID 0000-0002-9288-4733

АТАМАНЧУК Павло Петрович  
аспірант ДРІДУ НАДУ

## **ПРОФЕСІЙНЕ НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК УМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОГО ПРОЄКТУ**

Обґрунтовується необхідність підтримки системи професійного навчання публічних службовців як необхідної умови модернізації публічної служби. Визначаються умови реалізації професійного проєкту публічних службовців в Україні. Зазначається, що збереження інтегрованої системи професійного навчання має значні переваги, такі як: забезпечення належного рівня та якості освітніх програм, формування професійно-освітнього та наукового середовища, урахування освітніх потреб публічних службовців. Наголошується на необхідності внесення коректив до Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад щодо збереження пріоритету Національної академії державного управління при Президенті України та її регіональних інститутів в інтегрованій системі професійного навчання публічних службовців. Доводиться, що цілісна реалізація професійного проєкту публічних службовців можлива тільки за умов збереження системи елітарної освіти.

Ключові слова: публічна служба, модернізація, професійне навчання, публічні службовці, професійний проєкт.

**Постановка проблеми.** З моменту проголошення незалежної України в нашому суспільстві відбулися суттєві зміни, хоча державність, її механізми, структурні інститути ще продовжують формуватися. Розбудова держави – це складний і тривалий процес, однією з передумов повноцінного її функціонування є наявність професійної та незаангажованої публічної служби.

Успіх соціально-економічних і політичних перетворень в Україні та реалізація функцій демократичної, правової, соціальної держави багато в чому залежать від ефективної роботи органів публічного управління. Це зумовлює особливі вимоги до рівня компетентності, організованості, активності та професіоналізму публічних службовців. Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 р. одним із пріоритетів реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах визначено реформування системи професійного навчання державних службовців.

Прагнення нової влади до залучення на публічну службу нових облич без бекграунду та репутаційних перешкод призвело до колапсу в системі публічного

© Липовська Н. А., Атаманчук П. П., 2020

*Public Administration and Local Government, 2020, issue 4(47)*

управління наприкінці 2019 р. та змусило Президента України В. Зеленського визнати у квітні 2019 р., що в країні відчувається кадровий голод. Це є найкращим підтвердженням того, що без негайної підтримки системи професійного навчання публічних службовців усі державні реформи приречені на невдачу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Професіогенез публічної служби, а тим більше проблема формування їх професійного проєкту, досі не привернули увагу дослідників. Проте є дотичні дослідження, які стали науковим підґрунтям нашої статті. О. Акімов вивчає системогенез професійної діяльності державних службовців [1 – 3]. Процеси модернізації публічної служби в Україні привернули дослідницьку увагу Н. Гончарук [6 – 8], Л. Прудіус [7; 8], О. Линдюк [16 – 18], М. Гаврильців, Г. Лукьянкової [5], О. Громової, Ю. Крихтіної [10], О. Онуфрієнка [20; 21]. Реформуванню системи професійної підготовки (професійного навчання) державних (публічних) службовців присвячені як статті молодих науковців С. Григор'євої [9; 28] (разом із науковим керівником І. Сурай), А. Перова [22], І. Поліщука [23], так і колективні монографії під керівництвом знаних науковців: Т. Василевської [24], К. Ващенко [4], С. Серьогіна [27], Н. Діденко [12], О. Мельникова [19], який ще у 2008 р. захистив докторську дисертацію з проблем професійного навчання державних службовців в Україні.

**Мета статті** – обґрунтувати необхідність підтримки системи професійного навчання публічних службовців як необхідної умови модернізації публічної служби.

**Викладення основного матеріалу.** Національне агентство України з питань державної служби визначає професійне навчання як «набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок державними службовцями, головами місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками та заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для їх професійної діяльності» та виділяє такі його види: підготовка за магістерськими програмами, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіта [26].

Аналіз формування професійної групи публічних службовців доцільно розглядати в методологічних традиціях концепції професійного проєкту. Ще в 70-ті рр. ХХ ст. у науковому колі відмовляються від властивого функціоналізму твердого розподілу видів зайнятості на високостатусні соціально ідеалізовані професії і низькостатусні групи. Межа між «професійними» і «непрофесійними» видами зайнятості починає розглядатися як прозора. Науковці розуміють, що високий соціальний статус класичних професій не є якимось «заслуженим дарунком» з боку суспільства.

Спочатку професійні групи працювали над формуванням високої соціальної позиції групи, потім – над її збереженням і зміцненням. У результаті переосмислення специфіки феномену професійних груп відбувається збільшення обсягу поняття «професіоналізація», що починає трактуватися, насамперед, як стратегія висхідної мобільності, властива класичним високостатусним професіям, згодом «скопійована» іншими видами зайнятості.

Професіоналізація, таким чином, є спробою перевести виняткові ресурси одного порядку – спеціалізоване знання й уміння – у ресурси іншого порядку – соціально-економічні винагороди. Збереження виняткових ресурсів припускає прагнення до монополії: монополії експертного знання на ринку праці і монополії статусу в системі стратифікації [33, р. 66].

Отже, соціальна мобільність і контроль ринку більше не розглядаються як безпосереднє відображення умінь, експертного знання й етичних стандартів професіоналів. Вони є наслідком «професійного проєкту». Цей термін може розглядатися як споріднений з терміном «кар'єра», що вживався інтераціоналістами і

далі був розроблений Е. Х'юджізом, Е. Фрейдсоном, М. Ларсон та ін. Тільки в цьому випадку йдеться про групову кар'єру чи, інакше кажучи, статусну висхідну мобільність.

У формулюванні М. Ларсон «професійний проєкт» варто розуміти як «злагодженість і наполегливість (consistence) дій, що розпочинаються професійною групою для досягнення вищих ступенів соціальної ієрархії» (переклад наш. – *Н. Л., П. А.*). Важливо зазначити, що не завжди цілі і стратегії професійної групи абсолютно зрозумілі для всіх її членів [33, р. 58]. Часто еліта групи визначає цілі і стимулює їх досягнення, тоді як індивідуальні члени можуть переслідувати свої власні цілі, і навіть можуть бути не цілком інформовані про групові цілі. Ідея професійного проєкту вибудовується на концепції соціального закриття Ф. Паркіна [34], тобто феномену обмеження професійною групою доступу до виняткових ресурсів.

Індивіди, які займають соціальні позиції, що мають найвищу компетенцію (найбільше експертне знання), звичайно прагнуть до збереження і зміцнення власної винятковості (scarcity) і влади, що їй винагороджує, наданими різними інституціональними засобами. Причому подібне обмеження доступу в професію є непростим завданням для виду зайнятості [34].

Важливо зазначити, що реалізація соціального закриття, так само як і здійснення професійного проєкту, можлива тільки в ринкових умовах.

Відсутність більш-менш надійного ринку зробила б безглуздими нові, ініційовані професіоналами XIX ст. моделі мобільності. Насправді всі механізми, мобілізовані на конструювання професійного ринку і створення відповідних ніш у сфері поділу праці, сприяли посуванню професіоналів до досягнення респектабельності і репутації в суспільстві. Подібний зв'язок був взаємним: успіх проєкту професійної мобільності залежав від існування стабільного ринку; у той самий час у процесі зміцнення ринку професійні групи різнобічно інкорпоровали ідеологію «антиринкової» соціальної структури. З доіндустріальних структур професіонали XIX ст. почерпнули моделі поведінки шляхетного стану, яким прагнули відповідати, а також зразки легітимації статусної нерівності. У свою чергу ці зразки легітимізували поняття безстороннього служіння й обов'язків, що накладаються шляхетним положенням, і гарантували ринкову етику професіоналів [33, р. 69].

Таким чином, ринкова сфера і сфера соціального престижу тісно переплетені одна з одною, можуть бути «зчитані» з того самого емпіричного матеріалу. З практичної точки зору мета професійних устремлінь – монополія на ринку праці і високий статус (престиж) у соціальній системі, причому вони взаємозалежні. Кожна професійна група повинна вступити в сприятливу спіраль взаємодії двох даних сфер: якщо група справляє враження респектабельної, вона може зацікавити бізнес; якщо вона економічно успішна, то може дозволити собі більше зовнішніх знаків респектабельності.

На основі огляду літератури з проблеми професіоналізації ми виділили кілька етапів здійснення професійного проєкту. Зазначимо, що проведений аналіз заснований на роботах англо-американських авторів; внесок європейців в основному базується на вторинному аналізі літератури і не підкріплений емпіричними дослідженнями. Отже, професійний проєкт передбачає:

1. Виділення власної сфери знання. На думку більшості авторів, цей процес необхідно пройти всім професійним групам, які прагнуть до високих соціальних позицій. Саме соціально важливе теоретичне абстрактне знання стає сучасною ключовою світською формою ритуалу [30], що легко трансформується в статусні почесті. При цьому цей ритуал стає все більш доступним у зв'язку з поширенням масової вищої освіти. Так, в Англії і США ринкова монополія класичних професій починає підточуватися розвитком освітнього надринку, на якому культурним капіталом є освітні дипломи. Механізм формування надринку, за оцінкою

Р. Коллінза, заснований на тому, що присвоєння якихось ринкових можливостей завжди супроводжується тим, що інструменти присвоєння самі стають предметом обміну (купівлі-продажу) на рівні надринку.

2. Формування ідеології групи, її публічного образу. Відповідно до трактування соціальних конструктивістів ідеологію можна визначити як знання, використовуване для реалізації влади [29]. Певна версія викладення подій, подання фактів, незалежно від їх істинності чи помилковості, є ідеологізованою, якщо вона дозволяє групі, що володіє владою, підтримувати і відтворювати власний владний ресурс.

У випадку професійної групи ідеологія вибудовується на утвердженні власної компетентності (знання і навички) і респектабельності, які мають на увазі високий рівень соціально-економічних винагород для підтримки відповідного стилю життя. Ідеологія дуже важлива як для створення внутрішньої згуртованості, так і для зовнішнього позиціонування групи, без чого неможливе її прийняття громадськістю. Професійна ідеологія не тільки надихає і зобов'язує до певного типу поведінки, але й виправдовує привілеї професіоналів через їх служіння важливим соціальним цілям.

Генерування статусних почестей класичних професій сформувалося на основі: 1) реальної влади, якою володіли деякі професіонали (наприклад, юристи, вищий ранг військових); 2) реалізації соціально важливих ритуалів, пов'язаних зі сферою високої невизначеності, що особливо добре прослідковується на прикладі священнослужителів, працівників медицини, права і науки [30].

Саме статусні почесті служать демаркаційною лінією між професійними групами і, наприклад, групами робітничого класу, об'єднаними профспілковим рухом. Види зайнятості, які прагнуть до професіоналізації, орієнтовані на копіювання моральних стандартів, що демонструються класичними професіями (наприклад, введення етичного коду), а також зовнішньої демонстрації статусних почестей (акцентування свого стилю, моделей професійної поведінки, манери споживання тощо). Так, часто процес професіоналізації починається з присвоєння деяких зовнішніх надіндивідуальних характеристик, нерідко навіть зі зміни назви, потім поступово відбувається інтерналізація чужого коду поведінки. Л. Г. Іонін пише, що часте засвоєння зовнішніх культурних норм зумовлює їх внутрішнє освоєння [15]. Надалі відбувається формування загальної субкультури, норм і цінностей.

3. Створення професійної організації. Носії абстрактного знання повинні сформувати групу, здатну: 1) стандартизувати і контролювати поширення експертного знання; 2) лобіювати інтереси групи, домагатися державної підтримки. Найчастіше саме професійні організації вступають у взаємодію і регулюють взаємини з позапрофесійним середовищем: ринком, державою, системою освіти і клієнтами. Група в цілому являє собою занадто великий соціальний феномен, сегменти якого складно стикуються і взаємодіють. У зв'язку з цим найважливішими стають професійні асоціації (свого роду еліта групи), здатні організувати спільні колективні дії, в ім'я сформульованих найчастіше ними ж колективних інтересів групи, спрямованих на підтримку чи зміну місця групи в соціальній ієрархії.

4. Соціальне закриття групи. Для високого професійного статусу вкрай важливо, щоб кількість фахівців (членів професійної групи) була досить обмеженою. Групи, які прагнуть до професіоналізації, повинні опанувати механізм соціального закриття, що в сучасному суспільстві неможливо без укладення «регулятивної угоди» з державою [31], що санкціонує обмеження доступу в групу, за допомогою передачі самим професіоналам права контролювати процес поширення експертного знання, а також права монополізувати ринок послуг (призначати ціни, установлювати стандарти).

5. Контроль реалізації професійного проекту. Особлива соціальна позиція

професіоналів не є стабільною і фіксованою [32]. Професіоналам доводиться домагатися власного надзвичайного стану, коли ж їм це вдається, вони починають заповнювати певну нішу в системі соціальної стратифікації за допомогою: 1) підтримки певного образу групи в очах громадськості; 2) регулювання поведінки членів групи через механізм позитивних і негативних санкцій.

Найбільш важливим елементом на цьому етапі стає прийняття групи суспільством як гідної високого статусу. Саме обиватель за допомогою попиту чи його відсутності істотно обмежує владні повноваження професіонала. Громадськість має право нагородити професійну групу чи її обраних представників особливим статусом і привілеями чи відмовити їй.

Виділені нами фази становлення здійснюють різні професійні групи в різній послідовності: один шлях у класичних професій, інший – у їх послідовників. Крім того, механізм конструювання соціального статусу властивий не тільки професійним групам. Аналог процесу професіоналізації – конструювання раси, класу, гендеру тощо. Суть процесу конструювання у всіх цих випадках полягає в об'єктивації суб'єктивних інтенцій одного чи кількох індивідів за допомогою перетворення їх на частину колективного позасвідомого і втілення в реальність, яка потім, у свою чергу, починає керувати життєдіяльністю індивідів [14, с. 36].

Виконання масштабних завдань, що стоять сьогодні перед публічною службою України, неможливе без залучення до органів публічної влади працівників нової генерації з високим рівнем професіоналізму та належними морально-етичними якостями, здатних працювати в нових посткризових економічних умовах та в умовах демократизації суспільних процесів.

Саме від культури, професіоналізму публічних службовців залежить зростання легітимності публічної влади. Враховуючи істотні виклики, які супроводжують процес державотворення в Україні, публічні службовці повинні володіти глибокими професійними знаннями, новітніми технологіями, іноземними мовами, відповідати сучасним морально-етичним нормам, легко орієнтуватися в складних ситуаціях.

У зв'язку з цим якісному кадровому забезпеченню публічної служби приділяється особлива увага. Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 р. одним із пріоритетів реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах визначено реформування системи професійного навчання державних службовців [11]. На виконання цієї стратегії розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974 схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [25]. Реалізація концепції має на меті визначення стратегічних напрямів, механізмів та строків формування сучасної ефективної системи професійного навчання, яка забезпечить підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, буде зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку протягом усього життя та сприятиме впровадженню принципів належного врядування. Серед шляхів розвитку системи професійного навчання концепцією визначаються:

- створення належних умов для забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників

та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

– забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

– розвиток ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на засадах прозорості та добросовісної конкуренції зі створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг;

– залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до створення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад і забезпечення функціонування ринку відповідних освітніх послуг;

– запровадження механізму співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги [25].

Вступивши на публічну службу, людина повинна чітко усвідомлювати, що одночасно вона потрапляє до системи безперервної освіти за всіма різноманітними формами навчання. Професіоналізм публічних службовців залежить від їх компетентності, організаторських здібностей: чим вищий професіоналізм, тим більше знань і досвіду в працівників, тим відчутнішим є їх внесок у розвиток системи публічного управління.

У 2019 р. з метою забезпечення безперервності, обов'язковості та плановості професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування Національним агентством України з питань державної служби визначено середньострокові прогностичні показники загальних потреб у професійному навчанні зазначених категорій осіб на 2020 – 2022 рр. При визначенні середньострокових прогностичних показників загальних потреб державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування на 2020 – 2022 рр. Національне агентство України з питань державної служби узагальнило пропозиції 93-х центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, зокрема: Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Верховної Ради України, Державного управління справами, 17 міністерств, 24 служб, 14 агентств, 4 інспекцій та 29 інших державних органів, а також потреби у професійному навчанні голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, державних службовців апаратів місцевих державних адміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, потреби в підготовці магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» для роботи на посадах державної служби, що належать до 6 – 9 груп оплати праці, та посадах, віднесених до п'ятої – сьомої категорії посад в органах місцевого самоврядування, на 2020 – 2022 рр. становлять 3 318 осіб. Зокрема, у 2020 р. потреба в підготовці магістрів становить 1 253 особи, у 2021 р. – 1 052 особи та у 2022 р. – 1 013 осіб [13].

Опитування державних службовців, проведене авторами дослідження у січні – лютому 2020 р., дозволило нам виділити найбільш ефективні форми та методи професійного навчання:

1) за методом навчання перевага надається освітнім програмам загалом,

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

самоосвітою займаються постійно 42,31 % службовців і ще 45,19 % – за необхідності, професійне консультування з використанням інтернет-технологій відзначили 18,27 % опитаних, а дистанційне навчання обрали лише 13,46 %, що обов'язково повинно враховуватися під час розробки освітніх програм;

2) за місцем організації навчання більшість респондентів схиляються до отримання освіти в українських навчальних закладах: 56,73 % надали перевагу навчанню в найближчому регіональному інституті НАДУ при Президентові України, а 19,23 % – навчанню в НАДУ при Президентові України. На необхідності навчання та стажування за кордоном наполягають 18,45 % опитаних. Вищезазначений показник вимагає особливої уваги, оскільки відображає потребу в отриманні знань про сучасні методи роботи державної служби, які ще не мають достатнього розвитку в Україні;

3) за формою проведення навчання переважають різні види та форми професійної підготовки, пов'язані з відривом від основного місця роботи, що є зрозумілим з точки зору реальних можливостей засвоювати знання в процесі виконання поточних обов'язків; 16,5 % державних службовців зауважують на необхідності підвищення кваліфікації за місцем роботи. Ця обставина також відображає певну необхідність у постійному підвищенні кваліфікаційного рівня працівників і повинна бути врахована під час розробки навчальних планів і програм;

4) за типом навчального закладу більшість опитаних (75,96 %) надала перевагу навчанню в регіональних інститутах НАДУ, оскільки вони є найбільш спеціалізованими навчальними закладами для цілей професійного розвитку державних службовців.

Автори колективної монографії «Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи» пропонують низку рішень, що стосуються нормативно-правових та організаційних аспектів забезпечення процесу реформування системи професійного навчання публічних службовців в Україні [27]. Їх спрямованість – відхід від освіти підтримувального типу, яка не може гарантовано ліквідувати нестачу професійної компетентності:

– особистісно-орієнтоване спрямування професійного навчання державних службовців у разі диференційованої орієнтації програм навчання на вищий, середній та нижчий рівень персоналу;

– удосконалення переліку галузей освіти, бакалаврських програм та програм підготовки фахівців, потенційно спрямованих на державну службу, у закладах вищої освіти України з одночасною оптимізацією структури спеціальностей освітньої галузі «Публічне управління та адміністрування» відповідно до сучасних потреб публічного управління та публічної служби;

– запровадження процедури сертифікації різнопланових програм професійного навчання службовців, розвитку й урізноманітнення форм та видів підвищення кваліфікації;

– забезпечення розвитку спеціалізованої освіти службовців у межах єдиного освітнього стандарту в профільних закладах вищої освіти для роботи в органах державної влади відповідно до Класифікатора видів економічної діяльності через оптимізацію мережі навчальних закладів системи шляхом уніфікації процедур їх ліцензування та акредитації, уведення моніторингу якості їх освітньої і наукової діяльності, матеріально-технічного, кадрового та навчально-методичного потенціалу;

– удосконалення порядку формування та реалізації державного замовлення на професійну підготовку та післядипломну освіту державних службовців з поступовим впровадженням децентралізованої системи фінансування освітніх послуг;

– упровадження системи різноступеневої професійної освіти державних

службовців та спрямування молоді на державну службу шляхом створення спеціалізованих гімназій, ліцеїв, шкіл, класів, коледжів та проведення розгалуженої профорієнтаційної роботи;

– запровадження досвіду оцінювання професійної компетентності державних службовців на відповідність посадам, які вони обіймають, незалежною кваліфікаційною комісією державної служби за участю представників профільних закладів вищої освіти, громадських організацій, органів влади та ін.;

– створення організаційно-правових та фінансово-економічних засад запровадження у сфері державної служби України двоступеневої системи вищої освіти та системи післядипломної освіти і використання стажування як самостійного виду додаткової професійної освіти державного службовця, складової частини його професійної перепідготовки або підвищення кваліфікації, передбачивши при цьому опрацювання підстав надання навчальних відпусток та форм звітності за ними.

Частина із запропонованих заходів вже реалізована, решта потребує негайного впровадження. Досвід проведення акредитації магістерських програм за спеціальністю «281 – Публічне управління та адміністрування» дозволяє дійти висновку, що значна кількість освітніх програм, які реалізуються у непрофільних навчальних закладах, не відповідає сучасним акредитаційним вимогам та не може забезпечити професійну соціалізацію публічних службовців як умову реалізації професійного проєкту.

**Висновки.** Ми переконані, що єдиною умовою реалізації професійного проєкту публічних службовців є збереження інтегрованої системи Національної академії державного управління та її регіональних інститутів, яка є осередком формування та відтворення професійного знання.

Тільки тоді, коли будуть поєднані зусилля як теоретиків, так і практиків, відновлення розвитку власної системи професійного знання, осередком якого має бути Національна академія державного управління та її регіональні інститути, буде підвищений і суспільний статус професійної групи публічних службовців, які матимуть гідний, якісний рівень професійної підготовки, який відповідає сучасним вимогам функціонування публічної служби України.

#### Список бібліографічних посилань

1. Акімов О. О. Концепт системогенезу професійної діяльності державних службовців. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 23. С. 133 – 138. doi: 10.32702/2306-6814.2018.23.133.
2. Акімов О. О. Соціально-психологічний складник у системогенезі професійної діяльності державних службовців. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. Вип. 2(20). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02\(20\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/14.pdf).
3. Акімов О. О. Функціональні чинники системогенезу професійної діяльності державних службовців. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 24. С. 68 – 74. [http://www.investplan.com.ua/pdf/24\\_2018/14.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2018/14.pdf).
4. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. 416 с.
5. Гаврильців М. Т., Лукьянова Г. Ю. Правовий статус публічних службовців та перспективи його модернізації в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 3. doi: 10.32842/2078-3736-2019-3-1-1.
6. Гончарук Н. Т. Напрямки реформування та модернізації публічної служби в Україні // *Публічна служба*. Дніпро : Грані, 2018. С. 334 – 344.
7. Гончарук Н. Т. Прудіус Л. В. Модернізація державної служби на сучасному етапі її розвитку. *Право та державне управління*. 2017. Т. 2, № 4(29). С. 191 – 198.
8. Гончарук Н. Т. Прудіус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 1 – 2. С. 42 – 51.

9. Григор'єва С. М. Першочергові кроки з модернізації системи професійної підготовки державних службовців в Україні. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2019. № 5. doi: 10.25313/2617-572X-2019-5-5257.

10. Громова О. В., Крихтіна Ю. О. Теоретико-практичні аспекти модернізації системи державної служби. *Theory and Practice of Public Administration*. 2018. № 4(63). URL: [http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/1/1\\_5.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/1/1_5.pdf)

11. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р (Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>.

12. Діденко Н. Європейський досвід підготовки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування до професійної діяльності в нестандартних ситуаціях // Публічна служба в модерній державі: матеріали наук.-практ. конф., присвяченої 100-річчю державної служби України, Київ, 13 черв. 2018 р. / за заг. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ: ІПК ДСЗУ, 2018. 270 с. URL: <http://ipk.edu.ua/library/vid-period/Zbirnik.pdf>.

13. Звіт про результати визначення загальних потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування на 2020 – 2022 роки. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/zvit%20pro%20rezultati%20vznach%20potreb/zvit-pro-rezultati-viznsch-potreb.pdf>.

14. Ильин В. И. Социальное неравенство. 2000. Москва: Ин-т социологии РАН. 280 с.

15. Ионин Л. Г. Социология культуры. Москва: Логос, 1996. 280 с.

16. Линдюк О. А. Концептуальні засади модернізації державної служби України в умовах глобалізації. *Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту*. 2016. № 2. С.206 – 212.

17. Линдюк О. А. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби. *Аспекти державного управління*. 2016. № 4. С. 118 – 122.

18. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 316 с.

19. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: монографія. Харків: Магістр, 2007. 423 с.

20. Онуфрієнко О. В. Розвиток європейської публічної служби: від модернізації до постмодернізації. *Аспекти державного управління*. 2016. № 4(9 – 10). С. 78 – 90.

21. Онуфрієнко О. В. Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби України: веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування. *Аспекти державного управління*. 2018. № 6(5). С. 59 – 73.

22. Перов А. Правові засади професійного навчання державних службовців України. *Вісн. Нац. ун-ту «Львів. політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2019. Вип. 22. С. 163 – 168.

23. Поліщук І. В. Механізми забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2018. 20 с.

24. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія / авт. кол.: Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І. Васильєва та ін.; за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.

25. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 груд. 2017 р. № 974. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-konceptiy>.

26. Професійне навчання. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya>.

27. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи: монографія / [С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. 112 с.

28. Сурай І. Г., Григор'єва С. М. Стандартизація професійної підготовки державних

службовців України на основі компетентнісного підходу. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 11 – 12. С. 93 – 101.

29. Burr, V. (1995). *An Introduction to Social Constructionism*. London. New York: Routledge.

30. Collins, R. (1990). Market Closure and the Conflict Theory of the Professions. In M. Burrage & R. Torstenahl (Eds.), *Professions in Theory and History*. London: Sage.

31. Cooper, D., Lowe, A., Puxty, A., Robson, K., & Willmott, H. (1998). Regulating the U.K. Accountancy Profession: Episodes in the Relation Between the Profession and the State. In *Paper presented at Economic and Social Research Council Conference on Corporatism at the Policy Studies Institute*. London.

32. Freidson, E. (1994). *Professionalism Reborn*. Cambridge: Polity Press.

33. Larson, M. (1977). *The Rise of Professionalism: a Sociological Analysis*. Berkeley, London: University of California Press.

34. Parkin, F. (Ed.). (1974). *The Social Analysis of the Class Structure*. London: Tavistock Publications.

### List of references

1. Akimov O. O. Kontsept systemohenezu profesiinnoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2018. № 23. P. 133 – 138. doi: 10.32702/2306-6814.2018.23.133 [in Ukrainian].

2. Akimov O. O. Sotsialno-psykholohichni skladnyk u systemohenezi profesiinnoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. 2018. Vyp. 2(20). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02\(20\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/14.pdf) [in Ukrainian].

3. Akimov O. O. Funktsionalni chynnyky systemohenezu profesiinnoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2018. № 24. P. 68 – 74. [http://www.investplan.com.ua/pdf/24\\_2018/14.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2018/14.pdf) [in Ukrainian].

4. Vashchenko K. O. Profesiina pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriia, metodolohiia, praktyka: monohrafiia. Ivano-Frankivsk: Misto NV, 2017. 416 p. [in Ukrainian].

5. Havryltsiv M. T., Lukianova H. Yu. Pravovyi status publichnykh sluzhbovtziv ta perspektyvy yoho modernizatsii v Ukraini. *Pravo i suspilstvo*. 2019. № 3. doi: 10.32842/2078-3736-2019-3-1-1 [in Ukrainian].

6. Honcharuk N. T. Napriamky reformuvannia ta modernizatsii publichnoi sluzhby v Ukraini // Publichna sluzhba. Dnipro : Hrani, 2018. S. 334 – 344. [in Ukrainian].

7. Honcharuk N. T. Prudyus L. V. Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby na suchasnomu etapi yii rozvytku. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*. 2017. Т. 2, № 4(29). P. 191 – 198 [in Ukrainian].

8. Honcharuk N. T. Prudyus L. V. Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby ta upravlinnia liudskymy resursamy v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2018. Т. 6, 1 – 2. P. 42 – 51 [in Ukrainian].

9. Hryhorieva S. M. Pershocherhovi kroky z modernizatsii systemy profesiinnoi pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtziv v Ukraini. *Publichne administruvannia ta natsionalna bezpeka*. 2019. № 5. doi: 10.25313/2617-572X-2019-5-5257 [in Ukrainian].

10. Hromova O. V., Krykhtina Yu. O. Teoretyko-praktychni aspekty modernizatsii systemy derzhavnoi sluzhby. *Theory and Practice of Public Administration*. 2018. № 4(63). URL: [http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/1/1\\_5.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/1/1_5.pdf) [in Ukrainian].

11. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 cherv. 2016 r. № 474-r (Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

12. Didenko N. Yevropeyskyi dosvid pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia do profesiinnoi diialnosti v nestandartnykh sytuatsiakh // Publichna sluzhba v modernii derzhavi: materialy nauk.-prakt. konf., prysviachenoï 100-richchiu derzhavnoi sluzhby Ukrainy, Kyiv, 13 cherv. 2018 r. / za zah. red. R. V. Voitovych, P. V. Vorony. Kyiv: IPK DSZU, 2018. 270 p. URL: <http://ipk.edu.ua/library/vid-period/Zbirnyk.pdf> [in Ukrainian].

13. Zvit pro rezultaty vyznachennia zahalnykh potreb u profesiinomu navchanni derzhavnykh

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhadministratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia na 2020 – 2022 roky. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/zvit%20pro%20rezultati%20vznach%20potreb/zvit-pro-rezultati-viznsch-potreb.pdf> [in Ukrainian].

14. Ilin V. I. Sotsialnoe neravenstvo. 2000. Moskva: In-t sotsiologii RAN. 280 p. [in Russian].

15. Ionin L. G. Sotsiologiya kulturyi. Moskva: Logos, 1996. 280 p. [in Russian].

16. Lyndiuk O. A. Kontseptualni zasady modernizatsii derzhavnoi sluzhby Ukrainy v umovakh hlobalizatsii. *Visnyk Nats. un-tu tsyvil. zakhystu*. 2016. № 2. P. 206 – 212 [in Ukrainian].

17. Lyndiuk O. A. Model otsiniuvannia efektyvnosti modernizatsii derzhavnoi sluzhby. *Aspekty derzhavnoho upravlinnia*. 2016. № 4. P. 118 – 122 [in Ukrainian].

18. Lyndiuk O. A. Teoriia ta praktyka modernizatsii derzhavnoi sluzhby Ukrainy v umovakh hlobalizatsii: monohrafiia. Kyiv: NADU, 2016. 316 p. [in Ukrainian].

19. Melnykov O. F. Paradyhmy fakhovoi pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtziv: monohrafiia. Kharkiv: Mahistr, 2007. 423 p. [in Ukrainian].

20. Onufriienko O. V. Rozvytok yevropeiskoi publichnoi sluzhby: vid modernizatsii do postmodernizatsii. *Aspekty derzhavnoho upravlinnia*. 2016. № 4(9 – 10). P. 78 – 90. [in Ukrainian].

21. Onufriienko O. V. Cuchasna doktrynalno-kontseptualna osnova modernizatsii publichnoho upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby Ukrainy: veberivska biurokратиia, nove publichne upravlinnia, elektronne vriaduvannia. *Aspekty derzhavnoho upravlinnia*. 2018. № 6(5). P. 59 – 73 [in Ukrainian].

22. Pierov A. Pravovi zasady profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv Ukrainy. *Visn. Nats. un-tu «Lviv. politehnika»*. Ser. «Yuryd. nauky». 2019. Vyp. 22. P. 163 – 168. [in Ukrainian].

23. Polishchuk I. V. Mekhanizmy zabezpechennia rozvytku profesiinoho potentsialu derzhavnykh sluzhbovtziv v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Kyiv, 2018. 20 p. [in Ukrainian].

24. Problemy reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: monohrafiia / avt. kol.: T. E. Vasylevska, I. H. Surai, O. I. Vasylieva ta in.; za zah. red. T. E. Vasylevskei. Kyiv: NADU, 2018. 256 p. [in Ukrainian].

25. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhadministratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 hrud. 2017 r. № 974. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciy> [in Ukrainian].

26. Profesiine navchannia. Natsionalne ahentstvo Ukrainy Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya> [in Ukrainian].

27. Reformuvannia profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv v Ukraini: problemy ta perspektyvy: monohrafiia / [S. M. Serohin, Ye. I. Borodin, N. A. Lypovska ta in.]. Kyiv: NADU, 2013. 112 p. [in Ukrainian].

28. Surai I. H., Hryhorieva S. M. Standartyzatsiia profesiinoini pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtziv Ukrainy na osnovi kompetentnisnogo pidkhodu. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2018. T. 6. № 11 – 12. P. 93 – 101. [in Ukrainian].

29. Burr, V. (1995). *An Introduction to Social Constructionism*. London. New York: Routledge [in English].

30. Collins, R. (1990). Market Closure and the Conflict Theory of the Professions. In M. Burrage & R. Torstenahl (Eds.), *Professions in Theory and History*. London: Sage [in English].

31. Cooper, D., Lowe, A., Puxty, A., Robson, K., & Willmott, H. (1998). Regulating the U.K. Accountancy Profession: Episodes in the Relation Between the Profession and the State. In *Paper presented at Economic and Social Research Council Conference on Corporatism at the Policy Studies Institute*. London [in English].

32. Freidson, E. (1994). *Professionalism Reborn*. Cambridge: Polity Press [in English].

33. Larson, M. (1977). *The Rise of Professionalism: a Sociological Analysis*. Berkeley, London: University of California Press [in English].

34. Parkin, F. (Ed.). (1974). *The Social Analysis of the Class Structure*. London: Tavistock Publications. [in English].

LYPOVSKA Nataliia

Doctor of Public Administration, Professor,  
Head of the Department of Public Administration  
and Local Government, Dnipropetrovsk Regional Institute  
of Public Administration, National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine

ATAMANCHUK Pavlo

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute  
of Public Administration, National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine

### **PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS AS A CONDITION OF REALIZATION OF PROFESSIONAL PROJECT**

The purpose of the study is to substantiate the need to support the system of professional training of public servants as a necessary condition for the modernization of public service.

The methodological basis of the work is a socio-cultural approach in combination with the methods of sociological diagnostics – questionnaires and observation.

Substantiated conditions for the implementation of the professional project of civil servants in Ukraine. It is emphasized that maintaining an integrated system of vocational training has significant advantages, such as: ensuring the appropriate level and quality of educational programs, the formation of vocational education and research environment, taking into account the educational needs of public servants. Application of research results: Emphasis is placed on the need to amend the Concept of reforming the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils to preserve the priority of the National Academy of Public Administration and its regional institutes. In the integrated system of professional training of public servants.

It is proved that the integral implementation of the professional project of public servants is possible only if the system of elite education is preserved.

Key words: public service, modernization, professional training, public servants, professional project.

*Надійшла до редколегії 13.12.20*

МАЛАНЧІЙ Микола Олександрович  
канд. наук з держ. упр., докторант Нац. акад.  
Державної прикордонної служби України

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Структурується поняття «персонал Державної прикордонної служби». Обґрунтовується, що головним документом, який орієнтує розвиток кадрового менеджменту в Державній прикордонній службі України, є Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України, метою якої є забезпечення ефективної реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Аналіз нормативно-правових засад кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України засвідчує, що служба в підрозділах охорони державного кордону має велику соціальну та державну важливість. Вона регламентується низкою законодавчих актів. Як самостійний вид служби прикордонна служба має, крім правової, організаційну відмінність від інших видів служб, що виявляється в обмеженні служби межами системи прикордонних органів.

Ключові слова: кадровий менеджмент Державної прикордонної служби України, службово-бойова діяльність, управління, нормативно-правові засади, законодавче забезпечення.

**Постановка проблеми.** З появою нових видів загроз, таких як: військова агресія Російської Федерації проти України, тимчасова окупація території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України, що супроводжується здійсненням заходів, спрямованих на дестабілізацію політичної та економічної ситуації в Україні, розвиток тероризму та загроза його поширення територією України, – виникла нагальна потреба в розвитку Державної прикордонної служби України (ДПСУ). Розвиток ДПСУ сприятиме:

– створенню нової системи захисту державного кордону з Російською Федерацією та іншими суміжними державами як гарантування державного суверенітету і забезпечення національної безпеки;

– підвищенню ефективності реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону;

– запровадженню європейських стандартів інтегрованого управління кордонами;

– створенню умов для реалізації прав і свобод людини, розвитку транскордонного співробітництва [13].

Перспектива розвитку кадрового менеджменту ДПСУ повинна бути спрямована на можливість забезпечити адекватне реагування на існуючі і нові загрози і виклики українській державі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми кадрового менеджменту ДПСУ неодноразово ставали об'єктом наукової уваги О. Ю. Андрущук, Д. В. Іщенко, А. М. Машталера, О. В. Торічного, С. О. Філіппова та ін. Проте в умовах реформування сектору безпеки та оборони України ця проблема є постійно актуальною.

**Метою статті** є аналіз нормативно-правових засад кадрового менеджменту ДПСУ.

**Викладення основного матеріалу.** В органах і установах ДПСУ зайняті працівники, правовий статус яких визначається різними нормативними актами. Так, ст. 3 Кодексу законів про працю України регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами [2]. Але правовий статус військовослужбовців ДПСУ має і свої особливості, які визначаються Законом України «Про Державну прикордонну службу України». Відповідно до ст. 14 цього закону до особового складу ДПСУ входять військовослужбовці та працівники ДПСУ [3].

Для подальшого аналізу слід структурувати поняття «персонал Державної прикордонної служби», щоб чітко виокремити об'єкт нашого дослідження. Згідно із зазначеним вище законом ДПСУ, будучи правоохоронним органом спеціального призначення, має таку загальну структуру:

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;
- територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;
- морська охорона, яка складається із загонів морської охорони;
- органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини;
- розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

У ст. 14 Закону України «Про державну прикордонну службу України» визначається структура особового складу ДПСУ. До особового складу ДПСУ входять військовослужбовці та працівники ДПСУ [7]. Загальна чисельність ДПСУ становить 53 тис. осіб, у тому числі 45 тис. військовослужбовців згідно із Законом України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України „Про державну прикордонну службу України”» [6]. У системі ДПСУ є також навчальні заклади, науково-дослідні установи, підрозділи спеціального призначення та органи забезпечення.

Діяльність офіцерського складу регламентується багатьма законодавчими та відомчими актами. Так, відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу» визначено, що на ДПСУ покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Основними функціями ДПСУ як правоохоронного органу спеціального призначення є охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму тощо [7]. ДПСУ у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України «Про Державну прикордонну службу України», «Про державний кордон України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про прикордонний контроль», іншими законами України, виданими на їх виконання актами Президента України, Кабінету Міністрів України, Кримінальним кодексом України, Кримінально-процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, міжнародними договорами України, інструкціями та іншими нормативно-правовими актами Адміністрації ДПСУ, наказами регіонального управління, начальника органу охорони державного кордону (ООДК).

Головним документом, який орієнтує розвиток кадрового менеджменту в ДПСУ, є Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р [13], метою якої є забезпечення ефективної реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Загалом аналіз нормативно-правових засад кадрового менеджменту ДПСУ засвідчує, що служба в підрозділах охорони державного кордону має велику соціальну та державну важливість і регламентується низкою законодавчих актів. На прикордонників покладається велика відповідальність за виконання законів, наказів, інструкцій. Окрім того, на офіцерів ДПСУ покладається висока соціальна, моральна відповідальність за власні дії та вчинки. При виокремленні специфічних особливостей діяльності офіцерів ООДК потребують чіткого визначення основних функцій, завдання, обов'язки та вимоги до діяльності офіцера [3].

Аналіз свідчить, що відмітними рисами професійної діяльності персоналу ДПСУ щодо цілей, завдань і результатів праці є обумовленість цілей та завдань службової діяльності соціальним замовленням суспільства і закріплення їх у законах, військових статутах та наказах. Вивчення нормативних актів і керівних документів, насамперед Закону України «Про Державну прикордонну службу України», надало можливість з'ясувати, що для забезпечення недоторканності державного кордону України ДПСУ виконує функції правоохоронного, спеціального та оборонного характеру [7].

До функцій правоохоронного характеру належать: охорона державного кордону України, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; ведення оперативно-розшукової діяльності для забезпечення захисту державного кордону України; координація діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетину державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

У межах правоохоронної діяльності прикордонники виконують також специфічну фільтраційну роботу. Це комплекс заходів з перевірки осіб, затриманих за порушення законодавства з прикордонних питань, – порушників кордону, прикордонного режиму, режиму державного кордону і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. Прикордонники при цьому повинні виявляти осіб, причетних до спеціальних органів іноземних держав, міжнародних терористичних організацій, організацій, які займаються контрабандою наркотиків, зброї, інших заборонених засобів, а також викривати канали та способи проникнення через державний кордон, попереджати і припиняти інші види протиправної діяльності. У всіх цих випадках офіцери-прикордонники повинні вміти розробляти програми діяльності оперативно-розшукових органів, планувати заходи оперативно-розшукового характеру, проводити спеціальні операції з протидії нелегальній міграції та контрабандному перетину товарів через державний кордон [1].

Персонал ДПСУ – суб'єкти державного управління, які наділяються державно-владними повноваженнями та здатністю приводити до дії апарат державного примусу. Виконання ними службових функцій пов'язано з наданням державно-владних повноважень. Адже в управлінських відносинах обов'язковою є присутність владного суб'єкта, а тому його статус може бути визначений тільки через характеристику державно-владних повноважень. Цих працівників спеціально уповноважують вирішувати ті чи інші соціально-правові ситуації, приймати юридично вагомі рішення, що забезпечені в необхідних випадках державним примусом.

За своїм соціально-правовим статусом увесь персонал ДПСУ поділяється на дві великі категорії: військовослужбовці і працівники. Кожен військовослужбовець ДПСУ має військове звання відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [5]. Військові звання поділяються на армійські та

корабельні згідно з додатком 3 до Статуту внутрішньої служби Збройних сил України. Відповідні військові звання має: рядовий склад; сержантський і старшинський склад; склад прапорщиків і мічманів; молодший, старший та вищий офіцерський склад ДПСУ [12].

Працівники ДПСУ – особи, які не мають військових звань і працюють у ДПСУ за трудовою угодою або за контрактом (у повсякденній практиці їх прийнято називати вільнонайманими працівниками). На працівників цієї категорії повною мірою поширюється загальне трудове законодавство, а на державних службовців – ще й Закон України «Про державну службу» [8].

Така класифікація персоналу зорієнтована перш за все на те, що ДПСУ є правоохоронним органом спеціального призначення і військовим формуванням одночасно. Військовослужбовці становлять переважну більшість особового складу ДПСУ і дотримуються військової дисципліни [4].

Військова служба у ДПСУ, як і в Збройних силах України та інших військових формуваннях України, утворених відповідно до законів України, є державною службою особливого характеру. Особливістю взаємовідносин між військовослужбовцями ДПСУ є те, що на них покладаються обов'язки, які визначаються статутами та порадами Збройних сил України.

Згідно зі ст. 29 – 30 Статуту внутрішньої служби Збройних сил України за своїм службовим становищем і військовим званням військовослужбовці можуть бути начальниками або підлеглими стосовно інших військовослужбовців. Начальник має право віддавати підлеглому накази і зобов'язаний перевіряти їх виконання. Підлеглий зобов'язаний беззастережно виконувати накази начальників, крім випадків явно злочинного наказу, і ставитися до них з повагою [14, с. 11].

Згідно з посадовою класифікацією, весь персонал ДПСУ може бути класифікований за групами, які відповідають посадам, названим у штатних розкладах. Ця класифікація долучається до професійної, відповідно до якої всі особи, зайняті в системі, поділяються за професіями, а в їх межах – за спеціальностями. Основою цієї класифікації є наявність спеціальної освіти. Посадова і професійна класифікація мають значення при організації і проведенні профорієнтаційної роботи, а також при розробці профілів компетентності за посадами [4].

Для управлінських цілей частіше використовується функціональна управлінська класифікація, згідно з якою прийнято виокремлювати три категорії працівників: керівники, спеціалісти, допоміжний персонал. До керівників відносять осіб, відповідальних за прийняття і організацію виконання управлінських рішень, і таких, які мають підлеглих. Інакше кажучи, керівники мають права зовнішнього і внутрішньоорганізаційного керівництва. Безсумнівною перевагою цієї класифікації є її різноманітність, оскільки вона охоплює всіх без винятку осіб, які реалізують будь-які трудові функції в системі ДПСУ.

Службовий характер діяльності прикордонної служби виявляється в тому, що вона забезпечує захист інтересів держави на державному кордоні відповідно до функцій і компетенцій, визначених державою в законодавстві, яке регулює діяльність прикордонної служби у сфері захисту державного кордону.

Як самостійний вид служби прикордонна служба має, крім правової, організаційну відмінність від інших видів служб, що виявляється в обмеженні служби межами системи прикордонних органів. Особливий характер служби пояснюється специфічністю предмета її відання, тією сферою суспільних відносин, управління якою від імені держави здійснює ця служба, способами і методами його здійснення. Зазначене вимагає введення системи спеціальних звань, установлення форменого одягу та інших відмінних ознак. Отже, присутні всі ознаки спеціальної службової діяльності.

Службову діяльність можна визначити як виконання службових обов'язків і

реалізацію службових повноважень службовцем у межах компетенції, обумовленої його службовим станом. Таке визначення відображає суть службової діяльності, що свідчить про ієрархічність відносин службовця із системою прикордонних органів; залежність повноважень співробітника від компетенції прикордонних органів. Повноваження в цьому випадку характеризують правові можливості, суб'єктивні права, які має службовець. Обов'язки характеризують його належну поведінку, суб'єктивні обов'язки. Обсяг повноважень і обов'язків визначається службовою компетенцією. Зазначена діяльність має професійний характер.

Розглядаючи наступну юридично важливу ознаку прикордонної служби – реалізацію функцій, прав і обов'язків прикордонних органів, слід зазначити відому абстрактність раніше сформульованого визначення службової діяльності. Оскільки службова діяльність здійснюється не заради самої діяльності (реалізації службових повноважень і виконання службових обов'язків), то реалізація функцій, прав і обов'язків прикордонних органів і є тим самим правовим результатом, досягнення якого є метою всієї службової діяльності. У зв'язку із цим саме мета є чинником, що забезпечує здійснення службової діяльності. Із цієї причини необхідно включити у визначення службової діяльності положення про її мету. Саме через поняття мети ознака прикордонної служби щодо реалізації нею функцій, прав і обов'язків прикордонних органів набуває юридично важливого характеру. Це дозволяє сформулювати визначення службової діяльності вже з урахуванням зазначеної юридичної ознаки. Службова діяльність – це виконання службовцем на професійній основі службових обов'язків і реалізація службових повноважень щодо виконання функцій, прав і обов'язків прикордонних органів у межах службової компетенції, обумовленої посадовим станом.

Відповіддю на військову агресію Російської Федерації проти України, тимчасової окупації території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя став Указ Президента України від 17 березня 2014 р., де оголошувався особливий період, а 13 квітня 2014 р. розпочалася антитерористична операція (АТО) [11]. З 24 лютого 2018 р. набрав чинності Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який Президент П. Порошенко підписав під час засідання Воєнного кабінету 20 лютого 2018 р. [12]. Цим законом фактично переформатовано АТО в «заходи із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» [9].

У зв'язку з цим виникає ряд питань щодо порядку проходження військової служби в районах здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації, а саме:

1. Стосовно порядку надання статусу учасника бойових дій (учасника війни). Згідно з вищезазначеним законом вносяться зміни в Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [10]. Отже, військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники, у тому числі Держприкордонслужби, які брали безпосередню участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та в період здійснення зазначених заходів, визнаються особами, які належать до учасників бойових дій. Завдання в зоні АТО/ООС виконували 18 298 осіб, із них надано статус учасника бойових дій – 17 991; статус учасника війни – 143 особам; перебувають на розгляді – 150 осіб; відмовлено в статусі учасника бойових дій – 10 особам. Порядок надання статусу учасника бойових дій, категорії таких осіб та терміни

їх участі в таких заходах, порядок позбавлення статусу учасника бойових дій визначає Кабінет Міністрів України (проект постанови Кабінету Міністрів України гоуге Держслужба у справах ветеранів через Мінсоцполітики).

2. Стосовно строків проходження військової служби. Строки, які діють з 1 січня 2017 р., встановлені Колегією Адміністрації Держприкордонслужби від 13 квітня 2017 р. (протокол №9): не менше ніж один рік – для усіх військовослужбовців; не менше ніж два роки – для осіб офіцерського складу, які займають керівні посади в прикордонних загонах (начальник загону, заступники начальника загону).

На сьогодні в районах проведення ООС проходять службу 2 594 військовослужбовці, у тому числі: офіцерів – 575; осіб рядового та сержантського складу – 2 019.

Крім перелічених нормативно-правових актів, законодавче підґрунтя розвитку кадрового менеджменту ДПСУ становлять документи стратегічного рівня: Воєнна доктрина України, Стратегія національної безпеки України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічний оборонний бюлетень України, Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння і військової техніки на період до 2022 року, Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, Морська доктрина України на період до 2035 року.

**Висновки.** Розвиток нормативно-правового забезпечення кадрового менеджменту в ДПСУ тісно пов'язаний з організаційною поведінкою, що відображає динаміку управлінських відносин між керівниками і підлеглими, а також організаційними структурами управління.

Прикордонна служба України є складною державною військовою організацією, обумовленою характером службово-бойової діяльності з охорони і захисту державного кордону. Розвиток організаційної системи кадрового менеджменту в ДПСУ здійснюється на нормативній основі її побудови та функціонування й забезпечує її цілісність, а також узгоджену і взаємопов'язану управлінську діяльність усіх її структур, спрямовану на досягнення спільної мети кадрового менеджменту.

#### Список бібліографічних посилань

1. Будник С. М. Формування професійної готовності офіцерів-прикордонників до творчого вирішення завдань управлінської діяльності: дис. ... канд. психол. наук: 19.00.07. Хмельницький, 2006. 231 с.

2. Кодекс законів про працю України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

3. Машталер А. М. Модель розвитку професійної компетентності офіцерів-прикордонників у системі підвищення кваліфікації. Зб. наук. пр. *Нац. акад. Державної прикордонної служби України*. Сер. «Педагогічні та психологічні науки». 2015. № 1 (74). С. 133 – 144. URL: [file:///C:/Users/Master/Downloads/znpnapv\\_ppn\\_2015\\_1\\_13.pdf](file:///C:/Users/Master/Downloads/znpnapv_ppn_2015_1_13.pdf).

4. Половніков В. В. До питання про зміст та особливості управління персоналом Державної прикордонної служби України. *Вісн. Нац. акад. Державної прикордонної служби України*. Сер. «Психологічні науки». 2012. № 4. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=Vnadps\\_2012\\_4\\_33](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Vnadps_2012_4_33).

5. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-ХІІ в редакції від 20 квіт. 2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>.

6. Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про державну прикордонну службу України»: Закон України від 9 квіт. 2015 р. № 306-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-19#Text>.

7. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 662-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.

8. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.

9. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Указ Президента України від 20 лют. 2018 р. № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2268-19>.

10. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовт. 1993 р. № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3551-12>.

11. Про часткову мобілізацію: Указ Президента України від 17 берез. 2014 р. № 303/2014. URL: <http://www.dt-kt.com/ukaz-prezydenta-ukrajiny-pro-chastkovu-mobilizatsiyu-vid-17-03-2014-r-3032014>.

12. Статути Збройних сил України. Київ: Атіка, 2008. 432 с.

13. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2015 р. № 1189-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.

14. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. / за ред. В. А. Ліпкана. Київ: КНТ, 2007. 884 с.

### **List of references**

1. Budnyk S. M. Formuvannya profesiinoi hotovnosti ofitseriv-trykordonnykiv do tvorchoho vyvishennia zavdan upravlinskoj diialnosti: dys. ... kand. psykhol. nauk: 19.00.07. Khmelnytskyi, 2006. 231 p. [in Ukrainian].

2. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08> [in Ukrainian].

3. Mashtaler A. M. Model rozvytku profesiinoi kompetentnosti ofitseriv-trykordonnykiv u systemi pidvyshchennia kvalifikatsii. *Zb. nauk. pr. Nats. akad. Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy*. Ser. «Pedagogichni ta psykholohichni nauky». 2015. № 1 (74). P. 133 – 144. URL: [file:///C:/Users/Master/Downloads/znpnapv\\_ppn\\_2015\\_1\\_13.pdf](file:///C:/Users/Master/Downloads/znpnapv_ppn_2015_1_13.pdf) [in Ukrainian].

4. Polovnikov V. V. Do pytannia pro zmist ta osoblyvosti upravlinnia personalom Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. *Visn. Nats. akad. Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy*. Ser. «Psykholohichni nauky». 2012. № 4. URL: [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21F03=FILE=&2\\_S21STR=Vnadps\\_2012\\_4\\_33](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21F03=FILE=&2_S21STR=Vnadps_2012_4_33) [in Ukrainian].

5. Pro viiskovi oboviazok i viiskovu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 25 berez. 1992 r. № 2232-XII v redaktsii vid 20 kvit. 2017 r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> [in Ukrainian].

6. Pro vnesennia zminy do statii 6 Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy»: Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 2015 r. № 306-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-19#Text> [in Ukrainian].

7. Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 3 kvit. 2003 r. № 662-IV. Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2003. № 27. St. 208 [in Ukrainian].

8. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4> [in Ukrainian].

9. Pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnoho suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Donetskii ta Luhanskii oblastiakh: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20 liut. 2018 r. № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2268-19> [in Ukrainian].

10. Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu: Zakon Ukrainy vid 22 zhovt. 1993 r. № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3551-12> [in Ukrainian].

11. Pro chastkovu mobilizatsiiu: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17 berez. 2014 r. № 303/2014. URL: <http://www.dt-kt.com/ukaz-prezydenta-ukrajiny-pro-chastkovu-mobilizatsiyu-vid-17-03-2014-r-3032014> [in Ukrainian].

12. Statuty Zbroinykh syl Ukrainy. Kyiv: Atika, 2008. 432 p [in Ukrainian].

13. Stratehiia rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 lystop. 2015 r. № 1189-r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80> [in Ukrainian].

14. Teoriia upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav: navch. posib. / za red. V. A. Lipkana. Kyiv: KNT, 2007. 884 p. [in Ukrainian].

MALANCHII Mykola  
PhD in Public Administration, Doctoral Student,  
National Academy of State Border Guard Service of Ukraine

## **NORMATIVE AND LEGAL BASES OF PERSONNEL MANAGEMENT OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE**

The concept of «staff of the State Border Guard Service» is structured. It is substantiated that the main document guiding the development of personnel management in the State Border Guard Service is the Development Strategy of the State Border Guard Service of Ukraine, which aims to ensure effective implementation of state border security policy and protection of Ukraine's sovereign rights in its exclusive (maritime) economic zone.

The analysis of the legal framework of personnel management of the State Border Guard Service shows that the service in the state border protection units has great social and state significance and is regulated by a number of legislative acts.

It is established that the distinctive features of professional activity of State Border Guard Service staff in relation to the goals, objectives and results of work are the conditionality of goals and objectives of official activity by the social order of society and their enshrinement in laws, military statutes and orders. The study of normative acts and guiding documents. The Law of Ukraine «On the State Border Guard Service of Ukraine» provided an opportunity to find out that to ensure the inviolability of the state border of Ukraine State Border Guard Service performs law enforcement, special and defense functions.

It is substantiated that the personnel of the State Border Guard Service are subjects of public administration, which are endowed with state-authoritative powers and the ability to activate the apparatus of state coercion. Their performance of official functions is connected with the granting of state authority.

It is determined that military service in the State Border Guard Service, as well as in the Armed Forces and other military formations of Ukraine, formed in accordance with the laws of Ukraine, is a civil service of a special nature. The peculiarity of the relationship between the servicemen of the State Traffic Police is that they are assigned responsibilities, which are determined by the statutes and advisers of the Armed Forces of Ukraine.

The official nature of the activities of the border service is manifested in the fact that the border service by its activities provides protection of the interests of the state at the state border. Ensuring these interests of the state is carried out through the implementation of functions and competencies of border authorities, which for them as state bodies are defined by the state in the legislation governing the activities of the Border Guard Service in the field of state border protection.

It is established that as an independent type of service, the border service has, in addition to legal, and organizational difference from other types of services, which is manifested in the restriction of service outside the system of border authorities. The special nature of the service is explained by the specificity of the subject of its conduct, the area of public relations, which is managed on behalf of the state by this service, ways and methods of its implementation. This requires the introduction of a system of special ranks, the establishment of uniforms and other distinctive features. Thus, there are all signs of special service activities.

Key words: personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine, service and combat activity, management, normative and legal bases, legislative provision.

*Надійшла до редколегії 08.12.20*

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:332.02  
doi: 10.33287/102075

ГОРБЛЮК Сергій Анатолійович  
канд. наук з держ. упр., докторант НАДУ  
ORCID: 0000-0002-5031-2497

## **ПРОЦЕСНА МОДЕЛЬ ВИРОБЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ МІСТА**

Обґрунтовується сутність публічної політики ревіталізації міста, наводиться її процесна модель. Описуються основні етапи цієї політики: підготовка до ревіталізації, планування ревіталізації – розроблення відповідної програми, практичне впровадження програми ревіталізації та моніторинг, оцінювання політики. Акцентується увага на принципах дій та здійсненні політики загалом. Виділяються базові (субсидіарності, інклюзивності, розумного зростання, сталого розвитку) та специфічні (територіально сконцентрованого впливу, інтегрованості й просторової синергії, партиципації та багаторівневого локально орієнтованого партнерства) принципи здійснення політики. Окреслюються можливості застосування процесної моделі публічної політики ревіталізації міста.

Ключові слова: ревіталізація міста, деградована територія, публічна політика ревіталізації міста, місто.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі забезпечити сталий розвиток держави неможливо без застосування інноваційних політик розвитку міст. Однією з них є політика ревіталізації міста, спрямована на подолання просторових, економічних, соціальних, культурних, екологічних кризових явищ функціонування zdegradovanih міських територій. Для України цей напрям дослідження є актуальним у зв'язку з перебуванням значної частини міських територій у занепаді через проблеми в місцевій економіці, міграцію економічно-активного населення, безробіття, суспільне виключення, низький рівень життя тощо. Проте на практиці в українських містах публічна політика ревіталізації розробляється ще вкрай рідко та не має достатнього наукового обґрунтування. Передусім важливо з'ясувати її сутність та базову модель, що є необхідним для вироблення конкретних політик ревіталізації міста.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання теорії та методології формування і реалізації публічної політики розглядали у своїх працях відомі зарубіжні науковці: Дж. Андерсон, М. Говлет, К. Паттон, М. Рамеш, Р. Розенфельд, Д. Савіцкі, Е. Хейвуд. Більше того, ці питання стали предметом численних наукових досліджень вітчизняних учених, а саме: О. Дем'янчука, І. Рейтеровича, С. Рябова, С. Ситник, С. Телешуна, В. Тертички та ін. Беручи до уваги їхні напрацювання, можемо дійти висновку, що нині наукова думка розвивається в напрямі обґрунтування спеціальних публічних політик різних рівнів і сфер. Незважаючи на наявність численних праць, присвячених ревіталізації міста,

---

© Горблюк С. А., 2020

---

*Public Administration and Local Government, 2020, issue 4(47)*

зарубіжних науковців (останні ґрунтовні праці належать Р. Грейнджер, П. Лоренсу, А. Маллаху, П. Робертсу та Х. Сайксу), наукового обґрунтування політики ревіталізації міста, яка включає етапи, дії, принципи тощо, досі немає.

**Мета статті** – визначити сутність публічної політики ревіталізації міста та розробити її процесну модель, що сприятиме розумінню послідовності конкретних дій та принципів відповідної діяльності.

**Викладення основного матеріалу:** Політика в широкому значенні розглядається як діяльність, завдяки якій люди створюють, захищають і змінюють загальні засади життя [12]. В англійській мові цьому поняттю відповідають два еквівалентні терміни: politics (вживається на позначення влади і боротьби за неї [3, с. 31]) і policy (передбачає управлінський курс, стратегію діяльності, програму заходів, лінії поведінки [7, с. 181]).

В «Енциклопедії державного управління» публічна політика визначається як діяльність органів публічного врядування, спрямована на вирішення суспільних проблем. Це реакція на запити громадян чи виникнення якоїсь суспільної проблеми. Публічна політика покликана розв'язувати проблеми, які мають насамперед публічне, а не приватне спрямування; при цьому використовуються громадські (бюджетні) кошти [5, с. 484 – 485]. Водночас розуміння публічності політики стосується також відкритості та прозорості процесів її вироблення з метою забезпечення суспільних інтересів [8, с. 14].

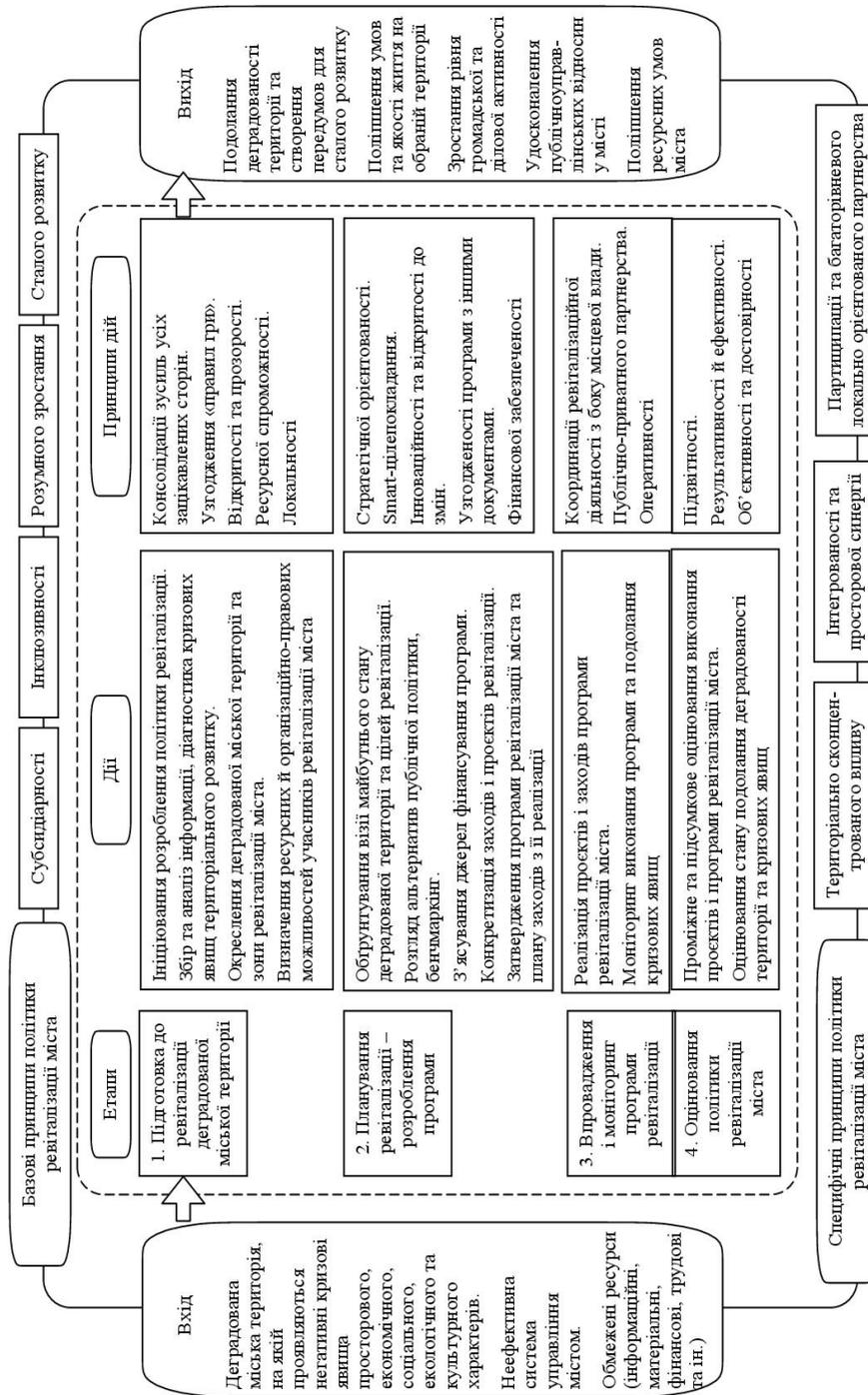
Американський учений Дж. Андерсон запропонував такі характеристики публічної політики:

- свідомо, цілеспрямована діяльність, а не сукупність випадкових дій;
- певний визначений курс, а не окремі, не пов'язані між собою рішення;
- реальна діяльність, а не просто намір щось зробити;
- може бути як позитивною (здійснення активних заходів із вирішення проблем), так і негативною (свідомою відмовою втручатися в перебіг подій);
- базується на законодавстві, є обов'язковою для виконання громадянами, яких вона стосується [10].

Наука державного управління вивчає теорію і методологію процесів управління (адміністрування) в суспільстві й те, як ці процеси реалізуються на практиці органами влади [9, с. 16]. Предметом особливої наукової уваги публічної політики є, з одного боку, ідентифікація явища, що вважається суспільно важливою проблемою чи комплексом проблем, з іншого – розроблення та втілення відповідної програми заходів, спрямованих на розв'язання цих проблем. Таких поглядів дотримуються американські дослідники К. Паттон і Д. Савіцкі, розглядаючи публічну політику в сукупності з плануванням і створенням комплексних програм вирішення суспільно важливих проблем [15, с. 5]. Однією з таких проблем є наявність деградованих міських територій, де панують кризові явища соціального, економічного, просторового, культурного та екологічного характеру. Для поліпшення ситуації потрібне публічне втручання та розроблення програм ревіталізації міста у співпраці всіх зацікавлених сторін.

Професор університету Східного Мічигану Р. Розенфельд пропонує два основні підходи до вивчення політики:

- дослідження процесу вироблення і прийняття рішень (у фокусі уваги взаємодія громадян, недержавних організацій, публічних управлінців для успішного вироблення політики; готовність органів влади та суспільства спробувати розв'язати суспільно важливі проблеми за допомогою певної програми; наявність людських, фінансових, часових та інших ресурсів для розробки чи реалізації нових програм тощо);
- аналіз змісту політики (розгляд таких аспектів: суспільно важливі проблеми та їхня пріоритетність щодо вирішення; різні варіанти розв'язання проблем, а також кінцева програма дій; оцінювання політики і програм – систематичні наукові дослідження існуючої політики для визначення того, чи спрацьовує вона, чи ні, і за яких умов вона буде успішною) [6, с. 6 – 12]. Керуючись другим підходом, розглянемо процесну модель публічної політики ревіталізації міста (рисунок).



Процесна модель публічної політики ревіталізації міста

Процесна модель публічної політики ревіталізації міста відображає послідовність заходів з відновлення деградованої міської території, а також принципи, яких слід дотримуватися на кожному етапі політики та загалом. Відповідно до моделі процес публічної політики ревіталізації міста включає чотири етапи, які розглянемо нижче.

Перший етап – *підготовка до відновлення деградованих територій* – розпочинається з ініціювання формування публічної політики ревіталізації міста. Така ініціатива здебільшого належить міській владі у зв'язку з нагромадженням негативних кризових явищ у конкретних районах міста. Проте ревіталізація може бути зумовлена також активністю мешканців, громадських організацій та підприємців деградованої території, спонукаючи впровадження цієї ініціативи за принципом знизу вгору. Утім, хто б не був ініціатором, міська влада має взяти на себе відповідальність за організацію процесу відродження територій шляхом формування і реалізації відповідної політики.

На початковому етапі формування публічної політики ревіталізації міста ключову роль відіграє консолідація зусиль усіх зацікавлених сторін (мешканців, лідерів громадської думки, підприємців, власників нерухомості деградованої території, а також експертів, публічних управлінців та ін.). Це вимагає налагодження цілеспрямованої взаємодії та узгодження «правил гри» для спільної роботи. З метою гуртування спільноти над завданнями відновлення деградованих міських територій формуються робочі групи, комітети з питань ревіталізації та інші інституційні утворення. Дії на всіх етапах публічної політики ревіталізації міста вимагатимуть домовленостей та партнерства, яких буде легше досягти, якщо консенсус будуватиметься послідовно від самого початку. Окрім того, відповідні політичні рішення повинні базуватися на ретельній доказовій аналітиці щодо кризових явищ і проблем деградованої території, шляхів її подолання, наслідків політики [4, с. 206].

Подальшим важливим кроком є збір та аналіз інформації, а також діагностика кризових явищ і суспільно важливих проблем, подолання яких лежатиме в основі публічної політики ревіталізації міста. До результатів її проведення ще невідомо, наскільки необхідними є заходи ревіталізації в місті. Можливо, будуть достатніми одиночні дії з розвитку технічної чи соціальної інфраструктури. Тому отримання об'єктивної інформації про масштаби кризових явищ, їхні причини та наслідки, територіальне поширення є завданням для всіх зацікавлених сторін і потребує відповідної професійної діяльності. Проблеми, які спричинили деградованість міської території, можуть перебувати в площині економічних, соціальних, просторових, екологічних та інших негативних явищ територіального розвитку. Їхня ідентифікація вимагає детальних досліджень із залученням мешканців, представників приватного сектору деградованої міської території та експертного середовища.

При цьому слід чітко окреслити деградовану міську територію, криза якої обумовлена такими явищами, як: безробіття, бідність, незадовільна ділова активність, не вирішені житлові проблеми, злочинність, низький рівень освіти та соціального капіталу, екологічні загрози тощо. Публічна політика ревіталізації міста може охоплювати всю або частину деградованої міської території. Передусім при визначенні території належить звертати увагу на локальний потенціал для відновлення та роль, яку може відігравати для міського розвитку загалом деградована територія після ревіталізації.

Загалом при виборі території, яку потрібно ревіталізувати, слід урахувати такі чинники:

- поточне та потенційне значення деградованої території для згуртованості й розвитку всього міста, зокрема територіальної ідентичності;
- соціальні умови (ставлення місцевої громади та її схильність до змін, громадянська активність);
- можливості отримати зовнішнє фінансування та мобілізувати місцевий капітал;

- правовий статус та структуру власності на нерухомість;
- культурну та природну спадщину на деградованій території;
- політичні умови [13, с. 83].

Водночас варто проаналізувати ресурсні й організаційно-правові можливості учасників ревіталізації міста. У випадку міської влади спектр її дій залежить від наділених повноважень, компетенцій, внутрішньої структури й характеристик тощо. Окрім того, завжди існують певні ресурсні обмеження. Публічна політика ревіталізації міста має розроблятися з урахуванням тих ресурсів, які можуть бути спрямовані на відновлення деградованої території. До них належать публічні й приватні кошти. Найвні ресурси повинні розглядатися в локальному контексті можливого впливу на формування точок зростання на деградованій території з орієнтацією на створення конкурентних переваг. Точковий характер проявів економічної та соціальної активності є стійкою тенденцією розвитку сучасної економіки.

Другий етап – *розроблення програми ревіталізації міста*, що є ключовим документом відповідної публічної політики. Необхідною умовою успішного програмування процесу ревіталізації є чітке формулювання візії стану деградованої міської території після проведення відновлювальних заходів, а також цілей ревіталізації, які повинні відповідати стратегічним орієнтирам розвитку міста. На основі партнерських дій слід виробити єдину позицію і загальне розуміння всіма учасниками змін, які відбуватимуться в процесі ревіталізації. Виведення території з кризи разом із визначенням цілей ревіталізації має бути результатом спільних домовленостей публічної влади із зацікавленими сторонами (передусім мешканцями та підприємцями деградованої території).

Цілі ревіталізації повинні бути сформульовані відповідно до специфіки локальних проблем та внутрішнього потенціалу, визначених під час діагностики деградованої території. У підсумку має бути забезпечена їхня взаємопов'язаність у напрямі створення передумов для сталого розвитку (наприклад, поліпшення стану міських структур та якості довкілля, створення умов для соціально-економічного відродження деградованої території).

При формулюванні цілей ревіталізації міста слід дотримуватися поширеної методики «розумних» цілей, яка ґрунтується на використанні smart-критеріїв [1, с. 169]. Відповідно до них кожна ціль повинна бути: конкретною, вимірною, досяжною, зорієнтованою на результат, визначеною в часі.

Розробляючи програму ревіталізації, необхідно встановити її зв'язок зі стратегією розвитку міста та іншими програмними документами. Так, заходи з відновлення деградованої міської території мають узгоджуватися зі стратегічними напрямками розвитку міста, діючими секторальними й інвестиційними програмами, а також відповідати місцевому плану просторового розвитку. Інтеграція програми ревіталізації з цими документами дозволить гармонізувати внутрішній міський розвиток. Для мінімізації ризиків несприятливих наслідків відродження території необхідно також оцінити вплив програми на міське середовище загалом.

Наступним завданням є вироблення спільно із заінтересованими сторонами альтернативних сценаріїв змін на деградованій території відповідно до візії майбутнього стану та цілей ревіталізації. Проблеми, які призвели до кризових явищ у місті, слід вирішувати раціонально, аналізуючи всебічну інформацію стосовно проблем та варіантів їхніх вирішень, «цінність кожної з альтернатив» [2, с. 157] з подальшим вибором оптимального курсу дій.

Для пошуку інновацій актуальним є бенчмаркінг, спрямований на виявлення та імплементацію кращого досвіду в певній сфері. Застосування бенчмаркінгу в процесі планування заходів ревіталізації забезпечить обізнаність розробників політики про кращі практики відродження деградованих територій, поширені в інших містах, у тому числі за кордоном. Це дозволить обґрунтувати якісні

управлінські рішення в умовах відкритості до змін. Водночас найкращі ідеї ревіталізації деградованої території не будуть реалізовані за умови відсутності потрібних джерел фінансування. Програма ревіталізації міста повинна спиратися на чітко окреслені фінансові механізми. Бюджет програми має розроблятися на основі залучення коштів з різних джерел та оптимального їх використання. Відродження деградованих міських територій є метою публічної політики, тому значна частина коштів на його фінансування – це публічні кошти. Перспективними залученими ресурсами на ці цілі є кошти державної підтримки та програм міжнародної технічної допомоги. Утім, успіх програм ревіталізації залежатиме від участі приватних структур у фінансуванні відповідних заходів. До них належать, передусім, власники нерухомості та підприємці, які є діючими чи потенційними суб'єктами ділової активності в зоні ревіталізації. У свою чергу, на їхню зацікавленість в інвестуванні в інфраструктурні об'єкти на деградованій території позитивно впливає застосування механізмів публічно-приватного партнерства.

Після визначення можливих джерел фінансування програми відповідно до обраного курсу дій визначаються заходи і проекти ревіталізації деградованої території, встановлюється черговість їх реалізації, а також механізми моніторингу й оцінювання. Проект ревіталізації – це комплекс цілеспрямованих взаємопов'язаних управлінських, організаційно-правових, інженерно-технічних, фінансових та інших заходів впливу на локальну спільноту, простір і економіку деградованої території, які здійснюються в межах програми ревіталізації міста. Вони оформлюються у вигляді планово-розрахункових документів, необхідних для техніко-економічного обґрунтування й організації впровадження передбачених заходів. Проекти ревіталізації мають відповідати цілям програми, бути пов'язаними між собою та інтегровано впливати на розвиток території шляхом забезпечення просторових, економічних, соціальних та екологічних змін. Загалом програма ревіталізації міста потребує офіційного затвердження органом міської влади після проведення громадського обговорення, а також розроблення та схвалення плану заходів з її реалізації.

Третій етап – *впровадження програми ревіталізації міста* – конкретизується план заходів з реалізації програми та визначаються відповідальні виконавці проектів ревіталізації. Для кожного з проектів, які реалізовуватимуться в межах програми, переважно на конкурсній основі обираються суб'єкти господарювання, здатні ефективно реалізувати заплановані заходи просторового, економічного, соціального та екологічного вимірів на деградованій території. Виконання окремих проектів потребуватиме додаткової організаційної підготовки в частині проведення тендерних процедур, отримання дозволів тощо. Вищевикладене вимагає координації ревіталізаційної діяльності з боку місцевої влади. Водночас для досягнення поставлених цілей слід спонукати залученість усіх потенційних учасників відродження території до активних дій згідно з принципом публічно-приватного партнерства.

Завдання учасників процесу ревіталізації деградованої міської території полягає в підтримці цілісності програми під час її виконання. Це стосується послідовності реалізації запланованих проектів та забезпечення мультиплікаційних ефектів. Так, інвестування в просторовий розвиток поліпшуватиме інвестиційну привабливість, зокрема зростатиме ділова активність на деградованій території. Економічні зміни (відкриття нових підприємств) поліпшать ситуації в соціальній сфері (зменшення безробіття, підвищення рівня життя). Екологічні проекти та ініціативи є дотичними до просторових перетворень. Маркетингові заходи, спрямовані на підтримку територіальної ідентичності й історико-культурних об'єктів, підвищуватимуть зацікавленість інвесторів у розвитку бізнесу й обслуговуючої інфраструктури, її відвідування туристами тощо. Таким чином, майже кожен проект відродження території позитивно впливатиме одночасно на різні виміри ревіталізації.

Протягом впровадження програми дієвим інструментом політики є

## *Local Government*

---

моніторинг її реалізації, який слід передбачити в ній. Основні завдання моніторингу впровадження програми ревіталізації міста: оперативне відстеження виконання проєктів і програми загалом; визначення ступеня реалізації заходів, їхнього уточнення та за необхідності корегування.

Система моніторингу публічної політики ревіталізації міста розглядається у двох напрямках:

– моніторинг ситуації (відстеження просторових, економічних, соціальних, культурних і екологічних змін на деградованій території відповідно до переліку кризових явищ);

– моніторинг процесу (дослідження прогресу в реалізації проєктів ревіталізації міста, динаміки виконання бюджету й досягнення програмних цілей).

Четвертий етап – *оцінювання публічної політики ревіталізації міста* – здійснюється на фінальному етапі. Слід виділити такі види оцінювання:

1) попереднє (ex-ante) – здійснюється на етапі розроблення програми та має на меті спрогнозувати успішність майбутнього курсу дій;

2) проміжне (ex-mid) – проводиться під час виконання програми для визначення рівня досягнення цілей програми та чинників, що сприяють (заважають) її успішному виконанню;

3) підсумкове (ex-post) – виконується після завершення реалізації програми, коли необхідно проаналізувати результати відродження території та затрачені ресурси, позитивний і негативний досвід для уникнення помилок у майбутньому.

Оцінювання публічної політики ревіталізації міста (ex-post) на практиці повинно проводитися в період до трьох років після закінчення програми. Це дає можливість проаналізувати ефективність та результативність антикризових заходів з подолання негативних явищ просторового, економічного, соціального та екологічного характеру, а також вплив програми на відновлення деградованої території. Результати цієї оцінки мають бути об'єктивними та достовірними. Вони будуть використані під час розроблення інших програм ревіталізації у місті.

Публічна політика ревіталізації міста здійснюється на основі базових [11; 14, с. 48 – 49; 16, с. 21] та специфічних принципів. Серед базових слід виділити:

– принцип субсидіарності (кожна дія має програмуватися на найнижчому публічноуправлінському рівні, при цьому всі наступні рівні є допоміжними (субсидіарними) щодо нижчого і вирішують лише ті завдання, з якими можуть впоратися більш ефективно);

– інклюзивності (у фокусі уваги політики – створення можливостей для всіх мешканців у доступі до ринку праці і ресурсів, сприяння їхній соціальній та територіальній згуртованості);

– розумного зростання (політика відновлення деградованої міської території повинна ґрунтуватися на знаннях та інноваціях);

– сталого розвитку (політика має забезпечити ефективне використання наявних ресурсів, їхнє збереження для майбутніх поколінь).

Окрім того, для ефективного впровадження публічної політики ревіталізації міста слід дотримуватися специфічних принципів:

– територіально сконцентованого впливу (політика ревіталізації охоплює не все місто, а лише обмежену за площею попередньо діагностовану деградовану територію, на якій спостерігається концентрація проблем та негативних кризових явищ, а також наявний локальний потенціал для відновлення);

– інтегрованості та просторової синергії (заходи публічної політики ревіталізації міста мають просторове, соціальне, економічне чи екологічне спрямування, проте вони є взаємопов'язаними, синхронізованими в часі та інтегрованими в єдину програму; така програма повинна забезпечити досягнення ефекту просторової синергії, що полягає в кінцевих результатах відновлювальних дій на деградованій

території, які будуть набагато більшими за суму тих самих дій, розпорошених у міському просторі, реалізованих незалежно один від одного та в різний час [13, с. 62];

– партиципації та багаторівневого локально орієнтованого партнерства (політика ґрунтується на ефективній взаємодії публічних інституцій та громадян щодо відновлення деградованої міської території; встановлення стійких вертикальних відносин між органами публічної влади різних рівнів, забезпечення належних інструментів громадської участі, горизонтальна співпраця органів місцевого самоврядування міста з усіма зацікавленими сторонами, насамперед представниками бізнесу, неурядових організацій, мешканцями деградованої території).

**Висновки.** Публічна політика ревіталізації міста – це діяльність суб'єктів міського врядування за участі місцевого бізнесу, громадськості й інших учасників, спрямована на розроблення та реалізацію програми ревіталізації деградованої міської території для подолання кризових явищ і створення передумов для сталого розвитку міста.

У дослідженні наводиться процесна модель публічної політики ревіталізації міста, яка містить вхідні та вихідні умови відновлення деградованої міської території, конкретизовані етапи та принципи цієї діяльності. Вона може бути використана як практичний вказівник:

– для аналізу складного процесу ревіталізації деградованої міської території, а також ефективності попередньої публічної політики ревіталізації міста порівняно із запропонованою моделлю;

– визначення покрокових дій на етапах відповідної політики (підготовка до ревіталізації, планування ревіталізації – розроблення програми, впровадження програми ревіталізації, оцінювання політики);

– усвідомлення принципів політики в розрізі етапів та діяльності загалом (територіально сконцентрованого впливу, інтегрованості й просторової синергії, партиципації та багаторівневого локально орієнтованого партнерства тощо), дотримання яких впливає на ефективність ревіталізації міста;

– аргументування участі зацікавлених сторін (діючих і потенційних підприємців, мешканців деградованої міської території, представників неурядових організацій та ін.) у впровадженні всіх етапів публічної політики ревіталізації міста.

Запропонована модель публічної політики ревіталізації міста може бути реалізована в українських умовах. Для прискорення процесу відновлення деградованих міських територій необхідним є врегулювання питання ревіталізації міста у вітчизняному законодавстві та створення фінансових механізмів підтримки ревіталізаційних програм, що може бути окремим напрямом для подальших наукових розвідок.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Вакулєнко В. М., Берданова О. В. Інструменти регіонального розвитку в Україні. Київ: НАДУ, 2013. 286 с.
2. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики. Львів: Кальверія, 2004. 264 с.
3. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наук. зап. Нац. ун-ту «Києво-Могилянська академія»*. Сер. «Політичні науки». 2000. Т. 18. С. 31 – 36.
4. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики: монографія / авт. кол.: [Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, В. А. Ребкало та ін.] ; за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. Київ: НАДУ, 2018. 400 с.
5. Загорський В. С., Буник М. З. Публічна політика // *Енциклопедія держ. упр.: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк [та ін.]*. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8. Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський [та ін.]. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 484 – 485.
6. Розенфельд Р. А. Лекції з державної політики. Київ: КІС, 2002. 60 с.
7. Рябов С. Г. Політологія: словник понять і термінів. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: КМ Академія, 2001. 256 с.

## Local Government

---

8. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна політика в Україні: генерація нових смислів управління в контексті світових викликів (досвід євроінтеграції) // Глобалізований світ: випробування людського буття: міжнар. наук.-теорет. конф. Житомир: Вид-во Євенок О. О., 2017. С. 12 – 18.
9. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? *Політичний менеджмент*. 2007. № 1. С. 10 – 23.
10. Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking*. Inc, United States: Cengage Learning.
11. Houk, M., Koutsomarkou, J., Moulin, E., Scantamburlo, M., & Tosics, I. (Eds.). (2015). *State of the Art: Sustainable Regeneration in Urban Areas. Urban II Capitalization*. Saint Denis, France: URBACT.
12. Heywood, A. (2008). *Politologia, tłum. M. Masojc, B. Maliszewska, N. Orłowska*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
13. Janas, K., Jarczewski, W., & Wankowicz, W. (2010). *Model rewitalizacji miast*. Krakow: Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast.
14. Mallach, A. (2017). *State Government and Urban Revitalization: How States Can Foster Stronger, More Inclusive Cities*. Washington, DC: Lincoln Institute of Land Policy.
15. Patton, C. V., Sawicki, D. S., & Clark, I. I. (1993). *Basic methods of policy analysis and planning*. London & New York: Taylor & Francis Group.
16. Roberts, P., Sykes, H., & Granger, R. (Eds.). (2016). *Urban regeneration*. London: Sage Publications.

### List of references

1. Vakulenko V. M., Berdanova O. V. Instrumenty rehionalnoho rozvytku v Ukraini. Kyiv: NADU, 2013. 286 p. [in Ukrainian].
2. Hovlet M., Ramesh M. Doslidzhennia derzhavnoi polityky: tsykly ta pidsystemy polityky. Lviv: Kalveriiia, 2004. 264 p. [in Ukrainian].
3. Demianchuk O. P. «Derzhavna polityka» ta «publichna polityka»: variant perekhidnoho periodu. *Nauk. zap. Nats. un-tu «Kyievo-Mohylianska akademii»*. Ser. «Politychni nauky». 2000. T. 18. P. 31 – 36 [in Ukrainian].
4. Doslidzhennia derzhavnykh polityk: metodolohiia, protsedury ta yevropeiski praktyky: monohrafiia / avt. kol.: [L. V. Honiukova, V. M. Kozakov, V. A. Rebkalo ta in.] ; za zah. red. L. V. Honiukovoi, V. M. Kozakova. Kyiv: NADU, 2018. 400 p. [in Ukrainian].
5. Zahorskyi V. S., Bunyk M. Z. Publichna polityka // Entsyklopediia derzh. upr.: u 8 t. / nauk.-red. kol.: Yu. V. Kovbasiuk [ta in.]. Kyiv: NADU, 2011. T. 8. Publichne vriaduvannia / nauk.-red. kol.: V. S. Zahorskyi [ta in.]. Lviv: LRIDU NADU, 2011. P. 484 – 485 [in Ukrainian].
6. Rozenfeld R. A. Lektsii z derzhavnoi polityky. Kyiv: KIS, 2002. 60 p. [in Ukrainian].
7. Riabov S. H. Politolohiia: slovnyk poniat i terminiv. 2-he vyd., pererobl. i dopov. Kyiv: KM Akademiia, 2001. 256 p. [in Ukrainian].
8. Teleshun S., Sytnyk S., Reiterovych I. Publichna polityka v Ukraini: heneratsiia novykh smysliv upravlinnia v konteksti svitovykh vyklykiv (dosvid yevrointehratsii) // Hlobalizovanyi svit: vyprovuvannia liudskoho buttia: mizhnar. nauk.-teoret. konf. Zhytomyr: Vyd-vo Yevenok O. O., 2017. P. 12 – 18 [in Ukrainian].
9. Tertychka V. Suspilna polityka: chy stala vona sferoiu naukovoho poshuku i prykladnykh doslidzhen v Ukraini? *Politychnyi menezhment*. 2007. № 1. P. 10 – 23 [in Ukrainian].
10. Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking*. Inc, United States: Cengage Learning [in English].
11. Houk, M., Koutsomarkou, J., Moulin, E., Scantamburlo, M., & Tosics, I. (Eds.). (2015). *State of the Art: Sustainable Regeneration in Urban Areas. Urban II Capitalization*. Saint Denis, France: URBACT [in English].
12. Heywood, A. (2008). *Politologia, tłum. M. Masojc, B. Maliszewska, N. Orłowska*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN [in Polish].
13. Janas, K., Jarczewski, W., & Wankowicz, W. (2010). *Model rewitalizacji miast*. Krakow: Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast [in Polish].
14. Mallach, A. (2017). *State Government and Urban Revitalization: How States Can Foster Stronger, More Inclusive Cities*. Washington, DC: Lincoln Institute of Land Policy [in English].

- 
15. Patton, C. V., Sawicki, D. S., & Clark, I. I. (1993). *Basic methods of policy analysis and planning*. London & New York: Taylor & Francis Group [in English].
16. Roberts, P., Sykes, H., & Granger, R. (Eds.). (2016). *Urban regeneration*. London: Sage Publications [in English].

HORBLYUK Serhii  
PhD in Public Administration,  
Doctoral Student,  
National Academy for Public Administration  
under the President of Ukraine

### **PROCESS MODEL OF PUBLIC POLICY DEVELOPMENT OF URBAN REVITALIZATION**

At the present stage, it is not possible to ensure the sustainable development of the country without the application of innovative urban development policies. One of them is the policy of urban revitalization, which is aimed at overcoming the spatial, economic, social, cultural, environmental crisis of the functioning of degraded urban areas.

The purpose of the article is to determine the essence of the public policy of urban revitalization and to develop its process model, which will help to understand the sequence of specific actions and principles of relevant activities.

The study presents a process model of public policy of the urban revitalization. It reflects the sequence of measures to restore the degraded urban area, as well as the principles to be followed at each stage of the policy and in general. According to the model, the process of public policy of the urban revitalization includes four stages:

- preparation for the degraded areas restoration,
- development of the urban revitalization program,
- implementation of the urban revitalization program,
- evaluation of the public policy of urban revitalization.

The public policy of urban revitalization is carried out on basic and specific principles.

Basic and specific principles should be followed for the effective implementation of the public policy of urban revitalization. Among the basic principles should be noted: subsidiarity, inclusiveness, smart growth, sustainable development. The specific principles of the urban revitalization policy include:

- territorially concentrated influence,
- integration and spatial synergy,
- participation and multilevel locally oriented partnership.

Despite the lack of practice in the preparation of urban revitalization programs, the proposed model of public policy of urban revitalization can be implemented in Ukrainian conditions. To accelerate the restoration process of degraded urban areas, it is necessary to regulate the issue of urban revitalization in domestic legislation and create financial mechanisms to support revitalization programs.

Key words: urban revitalization, degraded area, public policy of urban revitalization, city.

*Надійшла до редколегії 07.12.20*

МАКАШОВ Валерій Валерійович  
нач. відділу спортивної роботи  
та спортивної інфраструктури міста  
управління спорту департаменту  
гуманітарної політики  
Дніпровської міської ради

## РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ З ОЗДОРОВЧОЇ РУХОВОЇ АКТИВНОСТІ В УКРАЇНІ

Розглядається проблематика моніторингу та оцінювання заходів Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» в контексті аспектів управління. Визначається, що державноуправлінська діяльність органів влади всіх рівнів з виконання заходів зазначеної стратегії ґрунтується на засадах міжнародного права, конституційного та нормативно-правового забезпечення. Обґрунтовується, що суспільні відносини у сфері оздоровчої рухової активності в Україні регулюються Конвенціями ООН, керівними настановами ВООЗ для національних урядів, Конституцією України, законами України, урядовими та галузевими нормативно-правовими актами, рішеннями органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування. Встановлюється низка особливостей, які сьогодні характеризують аспекти практичного упровадження та реалізації заходів Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на регіональному рівні: 1) участь регіонів у виконанні заходів стратегії має неконсолідований характер; 2) в окремих регіонах відсутня кореляція між змістом планів з виконання стратегії та змістом відповідних звітів; 3) на рівні регіонів розвиток фізкультурно-оздоровчої інфраструктури має асиметричний характер; 4) упродовж останніх трьох років відмічається позитивний тренд щодо залучення місцевих адміністрацій до розробки та затвердження регіональних планів з виконання заходів стратегії; 5) за роки реалізації стратегії відкритість органів влади щодо оприлюднення змісту діяльності для представників громадськості має позитивну тенденцію. Послідовна співпраця органів влади з питань реалізації заходів стратегії спостерігається у Вінницькій, Дніпропетровській, Івано-Франківській, Хмельницькій областях.

Ключові слова: національна стратегія, оздоровча рухова активність, моніторинг, органи місцевого самоврядування, правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Експерти ВООЗ називають гіподинамію четвертою причиною передчасної смертності населення в розвинених країнах світу в епоху III тисячоліття (перші три місця – інсульти, інфаркти, злоякісні пухлини). Гіподинамія разом з неправильним харчуванням призводить до розвитку метаболічного синдрому, ожиріння та цукрового діабету. За даними експертів, вже сьогодні пацієнти, які мають зазначені захворювання, потребують виключно стаціонарного лікування. А це значно перевантажує можливості медичної інфраструктури в кожній країні. Тому експерти ВООЗ розробили стратегію з оздоровчої рухової активності як керівні принципи для національних урядів з метою профілактики стрімкого поширення керованих поведінкових хвороб. Тож оздоровча рухова активність у сучасному світі є трендом міжнародної політики у сфері медицини та економіки, освіти та спорту, а також у багатьох інших галузях суспільного виробництва, адже її основою є протекція збереження здоров'я трудових ресурсів та активного й здорового довголіття. За таких умов головними принципами державної політики у сфері оздоровчої рухової активності є: відповідальність держави за стан індивідуального й громадського здоров'я; міжгалузевий комплексний підхід в державному управлінні; урахування

різнопланових детермінант здоров'я; доступність та універсальність послуг з оздоровчої рухової активності, що формують основи здоров'я людини; оперативність і гнучкість у реагуванні на потреби та виклики політики оздоровчо-рухової активності; активізація участі органів влади та широких верств населення у виконанні Національної та регіональних стратегій і планів рухової активності, а також наявність моніторингу та громадського контролю за реалізацією державної політики за цим напрямом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика формування здорового способу життя є об'єктом дослідження багатьох науковців. Серед зарубіжних досліджень на особливу увагу заслуговує наукова праця «Національні рекомендації щодо фізичної активності: систематичний огляд та аналіз ситуації в європейських країнах» [7]. Дослідники встановили, що майже у половині із 37 країн Європейського регіону відсутні національні рекомендації з фізичної активності, наприклад для осіб похилого віку, що значно підсилює гіподинамію та ризик передчасної смертності. У вітчизняному науковому просторі аспекти збереження здоров'я та рухової активності досліджували представники медичної науки (М. Амосов, Н. Артамонова, А. Леонтєва, Ю. Лісцин та ін.), психологи (В. Братусь, Н. Фелінська та ін.), соціологи (О. Балакірєва, О. Яременко та ін.), валеологи (В. Бобрицька, Ю. Бойчук та ін.). У галузі науки державного управління найбільш відомими з цієї проблематики є наукові праці М. Білінської, І. Солоненка, Я. Радиша, Л. Жаліло та ін. Однак зазначимо, що у сфері аналізу державної політики з оздоровчої рухової активності населення вітчизняні дослідники (М. Дутчак, С. Трачук, Є. Імас та ін.) не в змозі охопити увесь спектр такої актуальної проблеми, зокрема аспекти регіональної політики оздоровчої рухової активності потребують більш поглибленого дослідження та аналізу.

**Метою статті** є теоретичний аналіз та визначення особливостей розробки та реалізації регіональних планів заходів з виконання Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 р. «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» на 2021 р.

**Викладення основного матеріалу.** Основним механізмом держави щодо сприяння формуванню здорового способу життя та оздоровчої рухової активності є створення умов для окремих осіб, груп людей, громад шляхом забезпечення спроможності позитивно впливати на проблеми індивідуального та громадського здоров'я. А основним змістом державноуправлінської діяльності з питань залучення населення до оздоровчої рухової активності є розробка і реалізація різноманітних проєктів та програм різного рівня та обсягу, метою яких є поліпшення здоров'я окремих осіб, різновікових груп населення, спільнот країн тощо. Змістом таких програм є певні передумови, мета, принципи, механізми реалізації та основні результати й соціально-економічні ефекти.

В Україні суспільні відносини у сфері оздоровчої рухової активності регулюються Конвенціями ООН, керівними настановами ВООЗ для національних урядів, Конституцією України, законами України, урядовими та галузевими нормативно-правовими актами, рішеннями органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, у ст. 49 Конституції України визначено, що держава забезпечує фінансування відповідних оздоровчо-профілактичних програм. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фізкультури і спорту (управління закладами, організація медичного обслуговування, сприяння роботі неурядових профільних установ та організацій, пільговий режим користування об'єктами спортивної інфраструктури для окремих категорій громадян) регулюються нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя –

## *Local Government*

---

здорова нація» на 2021 рік» визначені такі завдання для обласних, Київської міської держадміністрації за участю органів місцевого самоврядування:

1) забезпечити розроблення та затвердження в місячний строк регіональних планів заходів щодо реалізації стратегії;

2) забезпечити підготовку та оприлюднення до 15 січня 2022 р. звіту про виконання відповідних регіональних планів заходів за попередній рік [1].

Проаналізуємо виконання першого пункту урядового завдання в розрізі регіонів України, а саме розроблення та затвердження регіональних планів заходів щодо реалізації стратегії за 2017 – 2020 рр. (таблиця). Зазначимо, що Автономна республіка Крим та м. Севастополь не були включені до цього дослідження.

З таблиці видно, що не всі обласні державні адміністрації долучилися до процедури розроблення регіональних планів реалізації стратегії упродовж 2017 – 2020 рр. Також зауважимо, що в таблиці зазначені лише ті документи, які опубліковані на офіційних вебпорталах адміністрацій або сайтах, які є у вільному доступі. Майже половина державних адміністрацій (56 %) щорічно затверджують регіональний план заходів з реалізації стратегії. Водночас звітна інформація від регіонів про стан виконання планів майже відсутня у джерелах вільного доступу. Найбільший відсоток звітів від обласних адміністрацій оприлюднено тільки у 2019 р. – 28 %, у попередні роки цей показник становив менше ніж 25 %.

У 2017 р. з 24 областей України та м. Київ були прийняті розпорядження про затвердження регіонального плану стратегії лише у 10 областях та опубліковані у вільному доступі на регіональних сайтах обласних державних адміністрацій.

Уже у 2019 р. до оприлюднення у відкритих джерелах інформації долучилися ще 5 обласних державних адміністрацій, тобто у 14 областях України були прийняті та опубліковані регіональні плани стратегії. У період 2017 – 2020 рр. лише три облдержадміністрації (Івано-Франківська, Львівська, Полтавська) та м. Київ з початку підписання Указу Президента України від 9 лютого 2016 р. щорічно виконували розпорядження та своєчасно публікували їх на своїх офіційних порталах. Також збільшилася кількість опублікованих регіональних планів стратегії на 2021 р. Тобто вже сьогодні керівництво 16 областей України має розроблені та затвержені до виконання й забезпечені фінансово регіональні плани реалізації заходів стратегії. Тож в організаційному плані показник відкритості влади регіонів у 2020 р. є найбільшим за всі роки дії стратегії.

У підсумковій частині таблиці видно, що найбільший відсоток оприлюднених звітів про виконання заходів зафіксований у 2019 р. Завжди вчасно тільки адміністрації 6 регіонів оприлюднювали свої результати з виконання стратегії, із них 3 області (Дніпропетровська, Донецька та Хмельницька) оголошували результати виконання плану щорічно в період 2017 – 2019 рр.

Важливо зазначити, що для кращого моніторингу та контролю стану виконання плану стратегії необхідно якомога швидше запровадити систему моніторингу виконання розпоряджень Кабінету Міністрів України в регіонах та систему збору звітів у єдиному електронному сервісі при Мінмолодьспорт України та на платформі Всеукраїнського центру фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» (за згодою). Такий підхід забезпечить комплексність збирання моніторингових показників оздоровчої рухової активності в оперативному режимі в розрізі різних вікових та соціальних верств населення. Також постає необхідність у розробці та затвердженні єдиної форми подачі звітів про стан виконання плану стратегії, тобто це може бути таблиця з основними інформаційними характеристиками (віковий розподіл, поділ за видами заходів, кількість нових об'єктів для збільшення рухливості тощо) за регіонами для підготовки загальнодержавного моніторингового звіту. Крім того, така звітно-облікова форма обов'язково повинна мати додаткові індивідуальні характеристики (цю інформацію дають регіони самостійно залежно від особливостей регіону).

**Динаміка виконання заходів Національної стратегії  
з оздоровчої рухової активності населення: регіональний зріз**

Адміністративно-територіальна одиниця	Регіональні плани заходів з реалізації стратегії на 2017 – 2020 рр.				Звіти про регіональні плани заходів на 2017 – 2020 рр.			Регіональний план заходів на 2021 рік, дата прийняття
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	
Вінницька	–	–	+	–	+	–	+	(+), 08.09.2020
Волинська	+	–	–	–	–	+	+	–
Дніпропетровська	–	–	–	+	+	+	+	(+), 17.09.2020
Донецька	–	–	–	+	+	+	+	(+), 24.09.2020
Житомирська	–	–	+	–	–	–	–	–
Закарпатська	+	+	–	+	–	–	–	(+), 05.10.2020
Запорізька	–	–	–	–	–	–	+	–
Івано-Франківська	+	+	+	+	–	+	+	(+), 11.09.2020
Київська	–	+	+	+	–	–	–	(+), 25.09.2020
Кіровоградська	+	–	+	+	–	–	–	–
Луганська	–	+	+	+	–	–	–	(+), 23.09.2020
Львівська	+	+	+	+	–	–	–	(+), 12.10.2020
Миколаївська	–	+	–	+	–	–	–	–
Одеська	–	+	–	+	–	–	–	–
Полтавська	+	+	+	+	+	–	–	–
Рівненська	–	–	+	+	–	–	–	(+), 25.09.2020
Сумська	–	+	+	–	–	–	–	(+), 21.09.2020
Тернопільська	+	–	+	–	–	–	–	(+), 16.10.2020
Харківська	+	+	+	–	–	–	–	(+), 19.10.2020
Херсонська	–	+	–	–	–	–	–	–
Хмельницька	–	+	–	–	+	+	+	(+), 25.09.2020
Черкаська	–	–	–	–	–	–	–	(+), 22.09.2020
Чернівецька	–	–	–	–	–	–	–	(+), 21.09.2020
Чернігівська	+	–	+	+	–	–	–	(+), 16.09.2020
м. Київ	+	+	+	+	–	–	–	–
Усього	10	13	14	14	5	5	7	16

Далі детальніше розглянемо звіти про стан виконання регіональних планів за період 2017 – 2019 рр. Насамперед до розгляду та аналізу пропонується такий програмний захід, як стан забезпечення населення центрами фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» у розрізі регіонів. У Дніпропетровській області упродовж 2019 р. створені та функціонують 1 обласний, 3 міських (Кам'янське, Нікополь, Новомосковськ) та 4 сільських центри фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» (Слобожанський Дніпровського району, Солонянський Солонянського району, Миколаївський Петропавлівського району, Спаський Новомосковського району) [1].

За даними управління молоді, фізичної культури та спорту Запорізької обласної державної адміністрації упродовж 2019 р. в області функціонували 23 центри фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх»: 1 обласний, 12 селищних, 9 міських та 1 районний. Упродовж року згідно з планом роботи Всеукраїнського центру

## *Local Government*

---

фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» та планом роботи обласного центру проведено понад 150 спортивно-масових та фізкультурно-оздоровчих заходів. Загалом усі центри Запорізької області провели 3 105 спортивно-масових заходів. Крім того, прикладом популяризації на регіональному рівні заходів з оздоровчої рухової активності з метою залучення широких верств населення є проведення обласних спартакіад серед 15 збірних команд державних службовців області та серед 14 збірних команд депутатів місцевих рад. За результатами обласних етапів були сформовані збірні команди області, які взяли участь у фінальних Всеукраїнських змаганнях [2].

У Вінницькій області створені та функціонують 3 центри фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх». Керівництво області привертає увагу голів об'єднаних територіальних громад до створення аналогічних центрів [6].

В Івано-Франківській області з метою проведення фізкультурно-оздоровчої роботи серед усіх верств населення в області функціонує 9 центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх», з яких 1 обласний, 6 районних та 2 міських. Зазначені центри впродовж 2019 р. серед усіх верств населення області у місцях масового відпочинку та проживання громадян провели 403 заходи, у яких взяли участь 29 353 учасники [3].

На території Харківської області станом на 28 грудня 2019 р. функціонує 13 центрів «Спорт для всіх», з яких 1 обласний, 7 районних та 5 міських. Слід зазначити, що впродовж 2013 – 2015 рр. за відсутності фінансування в області ліквідовані 1 міський та 4 районних центри фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх», 1 міський центр фізичного здоров'я населення утворений, але не працює, причиною є відсутність фінансування [4].

Отже, за звітами областей бачимо, що на регіональному рівні постійно проводиться робота для створення умов з метою розвитку локально орієнтованої спортивно-оздоровчої інфраструктури, а саме забезпечення населення центрами фізичного здоров'я населення в межах програмного напряму «Спорт для всіх». Зазначимо, що найбільшою регіональною мережею центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» забезпечена Запорізька область. Адже за короткий час в області створено 23 центри, і це досить вагомий результат саме організаційного механізму державного управління порівняно з Дніпропетровською областю, де за той самий період (2019 р.) створено лише 8 центрів.

Розглянемо сучасний стан виконання вищезазначеної стратегії за напрямом проведення Всеукраїнської спартакіади «Повір у себе» в розрізі тих самих регіонів. У Дніпропетровській області впродовж 2019 р. за програмою обласної Спартакіади «Повір у себе» проведені змагання: з плавання (взяли участь 32 спортсмени з інвалідністю); з легкої атлетики (43 учасники з інвалідністю); з баскетболу (39 учасників з інвалідністю). Спортсмени Дніпропетровщини з особливими потребами брали участь у 19 всеукраїнських та міжнародних змаганнях серед інвалідів – 292 учасники. Усього обласний центр фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» провів 59 спортивних заходів, у яких взяли участь 8 901 спортсмен.

У Запорізькій області впродовж 2019 р. проводилися масові змагання першого та другого етапу спартакіади «Повір у себе» з таких видів спорту, як: плавання, теніс настільний, баскетбол, футбол та легка атлетика. У заходах 2019 р. взяли участь приблизно 250 дітей з інвалідністю [2].

У Вінницькій області впродовж 2019 р. регіональний центр «Інваспорт» та дитячо-юнацька спортивна школа для осіб з інвалідністю проводили відкриті змагання серед дітей з інвалідністю (до 16 років) за програмою Всеукраїнської спартакіади «Повір у себе» з таких видів спорту: боротьба греко-римська (42 особи), легка атлетика (27 осіб), бадмінтон (13 осіб), плавання (7 осіб) [6].

В Івано-Франківській області в рамках Всеукраїнської спартакіади «Повір у себе» в області проведено 8 обласних заходів, у яких взяли участь 138 спортсменів

з особливими потребами, 28 з яких представляли область на всеукраїнських змаганнях, де здобули 9 золотих, 13 срібних та 14 бронзових нагород [3].

Отже, в областях проводиться робота за програмою Всеукраїнської спартакіади «Повір у себе» серед дітей з інвалідністю, які мають ураження опорно-рухового апарату, вади зору, слуху, розумового й фізичного розвитку. Спартакіада як форма оздоровчої рухової активності підвищує рівень фізичної підготовленості та надає змогу більше популяризувати як окремі види спорту, так і загалом заходи оздоровчої рухової активності серед осіб з інвалідністю [3].

На регіональному рівні управління в контексті моніторингу заходів у 2019 р. проведено самооцінювання рівня фізичної підготовленості населення. У Дніпропетровській області до тестування допущено 62 826 осіб. Із них високий рівень фізичної підготовленості показало 16 432 особи (25 %), достатній – 24 521 особа (40 %), середній рівень – 15 120 осіб (24 %), низький – 6 753 (11 %) особи.

У 2019 р. у Вінницькій області в усіх загальноосвітніх школах району проводилося щорічне тестування учнів 5 – 11 класів з метою визначення та підвищення рівня фізичної підготовленості учнів загальноосвітніх шкіл району, створення належних умов для фізичного розвитку та поліпшення здоров'я. Так, протестований 94 721 учень (на 5,7 % більше за попередній рік) із загальної кількості учнів загальноосвітніх шкіл області (148 534 особи) та 18 514 студентів (на 5 % більше за попередній рік) із 38 142 осіб, що навчаються у закладах вищої освіти області. Зазначимо значну активність на підприємствах Вінниччини. Добровільно пройшли тестування 30 147 осіб, що на 37,5 % більше ніж у попередньому році. Із них 53 % – жінки, 47 % – чоловіки.

Деякі області зазначили у своїх звітах, що вони провели роботи з відновлення та реконструкції деяких спортивних споруд. Так, у 2019 р. у Вінницькій області реалізовувались такі проекти, як: реконструкція будівлі Комунальної організації «Спорткомплекс „Здоров'я” в м. Вінниця та продовження робіт II-ї черги проекту «Реконструкція приміщення будівлі гімназії під плавальний басейн з критою ванною 25x8,5 м м. Могилів-Подільський Вінницької області» [6]. В Івано-Франківській області в межах проведення місячника упорядковано та відремонтовано 340 спортивних споруд та майданчиків [3]. На Дніпропетровщині у 2019 р. проведено інвентаризацію спортивних споруд, що дозволило оцінити їх стан та ефективність використання. Також створено єдину електронну систему спортивної мережі Дніпропетровської області. Така ініціатива дозволить проводити щорічний моніторинг дійсного стану спортивних споруд та хід робіт з їх відновлення або будівництва [1]. До ініціативних заходів управління у сфері оздоровчої рухової активності у Дніпропетровській області слід віднести Олімпійський урок – 2019. До участі в заході, який проходив у сквері біля обласної державної адміністрації, залучено близько 2 тис. учасників, які розмістилися на 30-ти локаціях з різних видів спорту. Водночас слід зазначити, що в регіональних звітах майже відсутня інформація про розвиток оздоровчої інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах, що свідчить про недостатньо відпрацьований механізм координації дій у цій сфері.

**Висновки.** Встановлено, що практичне впровадження та реалізація заходів Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на регіональному рівні сьогодні в контексті управління має такі особливості: участь регіонів у виконанні заходів стратегії має неконсолідований характер; в окремих регіонах відсутня кореляція між змістом планів з виконання стратегії та змістом відповідних звітів; на рівні регіонів розвиток фізкультурно-оздоровчої інфраструктури має асиметричний характер; упродовж останніх трьох років відмічається позитивний тренд щодо залучення місцевих адміністрацій до розробки та затвердження регіональних планів виконання заходів стратегії; за роки реалізації стратегії

відкритість органів влади щодо оприлюднення змісту діяльності для представників громадськості має позитивну тенденцію. Найбільш послідовна співпраця органів влади з питань реалізації заходів стратегії спостерігається у Вінницькій, Дніпропетровській, Івано-Франківській, Хмельницькій областях.

### **Список бібліографічних посилань**

1. Виконання Плану заходів на 2019 рік з метою реалізації Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Дніпропетровській області «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація». URL: [https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/ruhova\\_aktivnist\\_vykonannya\\_planu\\_za\\_2019.pdf](https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/ruhova_aktivnist_vykonannya_planu_za_2019.pdf).

2. Звіт про виконання Плану заходів щодо реалізації національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» в Запорізькій області на 2019 рік». URL: <https://www.zoda.gov.ua/article/2462/zvit-pro-vikonannya-planu-zahodiv-shodo-realizatsiji-natsionalnoji-strategiji-z-ozdorovchoji-ruhovoji-aktivnosti-v-ukrajini-na-period-do-2025-roku-ru.html>.

3. Звіт про виконання регіонального плану заходів щодо реалізації Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» у 2019 році. URL: <http://www.if.gov.ua/files/uploads/zvit%20po%20ruhovii%20aktivnosti%202019.pdf>.

4. Звіт про виконання соціальної Програми розвитку фізичної культури і спорту, молодіжних ініціатив та формування здорового способу життя у Харківській області на 2014 – 2018 роки, затвердженої рішенням обласної ради від 19 груд. 2013 р. № 886-VI (зі змінами). URL: [https://www.ts.lica.com.ua/b\\_text.php?type=3&id=21280&base=77](https://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=21280&base=77).

5. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» на 2021 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серп. 2020 р. № 1043-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1043-2020-%D1%80#Text>.

6. Стан виконання Плану заходів щодо реалізації Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» у Вінницькій області у 2019 році. URL: <http://www.vin.gov.ua/upravlinnia-fizichnoi-kultury-ta-sportu/realizatsiia-natsionalnoi-strategii-z-ozdorovchoi-rukhoi-aktivnosti-v-ukraini-na-period-do-2025-roku-rukhoi-aktivnist-zdorovi-sposib-zhyttia-zdorova-natsiia>.

7. Kahlmeier, S., Wijnhoven, T., Alpiger, P., Schweizer, Ch., Breda, J., & Martin, B. (2015). National physical activity recommendations: systematic overview and analysis of the situation in European countries. *BMC Public Health*, 15(133). doi:10.1186/s12889-015-1412-3.

### **List of references**

1. Vykonannya Planu zakhodiv na 2019 rik z metoiu realizatsii Natsionalnoi stratehii z ozdorovchoi rukhoi aktyvnosti v Dnipropetrovskii oblasti «Rukhova aktyvnist – zdorovi sposib zhyttia – zdorova natsiia». URL: [https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/ruhova\\_aktivnist\\_vykonannya\\_planu\\_za\\_2019.pdf](https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/ruhova_aktivnist_vykonannya_planu_za_2019.pdf) [in Ukrainian].

2. Zvit pro vykonannya Planu zakhodiv shchodo realizatsii natsionalnoi stratehii z ozdorovchoi rukhoi aktyvnosti v Ukraini na period do 2025 roku «Rukhova aktyvnist – zdorovi sposib zhyttia – zdorova natsiia» v Zaporizkii oblasti na 2019 rik». URL: <https://www.zoda.gov.ua/article/2462/zvit-pro-vikonannya-planu-zahodiv-shodo-realizatsiji-natsionalnoji-strategiji-z-ozdorovchoji-ruhovoji-aktivnosti-v-ukrajini-na-period-do-2025-roku-ru.html> [in Ukrainian].

3. Zvit pro vykonannya rehionalnogo planu zakhodiv shchodo realizatsii Natsionalnoi stratehii z ozdorovchoi rukhoi aktyvnosti v Ukraini na period do 2025 roku «Rukhova aktyvnist – zdorovi sposib zhyttia – zdorova natsiia» u 2019 rotsi. URL: <http://www.if.gov.ua/files/uploads/zvit%20po%20rukhoi%20aktivnosti%202019.pdf> [in Ukrainian].

4. Zvit pro vykonannya sotsialnoi Prohramy rozvytku fizychnoi kultury i sportu, molodizhnykh initsiatyv ta formuvannia zdorovoho sposobu zhyttia u Kharkivskii oblasti na 2014 – 2018 roky, zatverdzhenoї rishenniam oblasnoi rady vid 19 hrud. 2013 r. № 886-VI (zi zminamy). URL: [https://www.ts.lica.com.ua/b\\_text.php?type=3&id=21280&base=77](https://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=21280&base=77) [in Ukrainian].

5. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Natsionalnoi stratehii z ozdorovchoi rukhovoï aktyvnosti v Ukraini na period do 2025 roku «Rukhova aktyvnist – zdorovyï sposib zhyttia – zdorova natsiia» na 2021 rik: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 serp. 2020 r. № 1043-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1043-2020-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

6. Stan vykonannia Planu zakhodiv shchodo realizatsii Natsionalnoi stratehii z ozdorovchoi rukhovoï aktyvnosti v Ukraini na period do 2025 roku «Rukhova aktyvnist – zdorovyï sposib zhyttia – zdorova natsiia» u Vinnytskii oblasti u 2019 rotsi. URL: <http://www.vin.gov.ua/upravlinnia-fizychnoi-kultury-ta-sportu/realizatsiia-natsionalnoi-stratehii-z-ozdorovchoi-rukhoivoi-aktyvnosti-v-ukraini-na-period-do-2025-roku-rukhoiva-aktyvnist-zdorovyï-sposib-zhyttia-zdorova-natsiia> [in Ukrainian].

7. Kahlmeier, S., Wijnhoven, T., Alpiger, P., Schweizer, Ch., Breda, J., & Martin, B. (2015). National physical activity recommendations: systematic overview and analysis of the situation in European countries. *BMC Public Health*, 15(133). doi:10.1186/s12889-015-1412-3 [in English].

MAKASHOV Valerii

Head of Department of Sport Management,  
Department of Humanitarian Policy of the Dnipro City Council

### **REGIONAL FEATURES OF IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL HEALTH-IMPROVING PHYSICAL ACTIVITY STRATEGY IN UKRAINE**

The article considers the issue of monitoring and evaluation of measures within the National Strategy for Health-Improving Physical Activity in Ukraine «Physical Activity – Healthy Lifestyle – Healthy Nation» for the period up to 2025 in the context of governance. It is determined that the public administration activities of authorities at all levels on implementation of the measures of this strategy are based on the principles of international law and constitutional and regulatory support. The article substantiates that public relations in the field of health-improving physical activity in Ukraine are regulated by UN Conventions, WHO guidelines for national governments, the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, governmental and sectorial regulations, and resolutions of local authorities and local governments. A number of features that nowadays characterize aspects of practical implementation and enforcement of the National Strategy for Health-Improving Physical Activity in Ukraine at the regional level have been identified. It has been established that: (1) participation of regions in the implementation of the strategy is non-consolidated; (2) in some regions there is no correlation between the content of the plans for the implementation of the strategy and the content of the relevant reports; (3) at the regional level, the development of physical culture and health infrastructure is asymmetric; (4) over the past three years, there has been a positive trend in involving local administrations in the development and approval of regional plans for the implementation of the strategy; (5) over the years of implementation of the strategy, the openness of the authorities to disclose the content of activities to members of the public has a positive trend. The most consistent cooperation of authorities on the implementation of the strategy is observed in such regions as Vinnytsia, Dnipropetrovsk, Ivano-Frankivsk, and Khmelnytsk.

Key words: national strategy, health-improving physical activity, monitoring, local government bodies, legal regulation.

*Надійшла до редакції 22.12.20*

ПОЛЯНСЬКА Яна Вадимівна  
аспірантка ДРІДУ НАДУ  
ORCID: 0000-0003-0626-1503

## КОМУНІКАТИВНИЙ ПРОЦЕС У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Аналізуються особливості комунікативного та управлінського процесу під час реалізації економічних відносин в органах місцевої влади. Виявляється змістовне поняття комунікації та специфіка його функціонування в системі публічного управління. Характеризуються основні принципи, ознаки, ключові завдання та функції здійснення комунікацій у реалізації економічних відносин на базових рівнях влади. З'ясовуються специфічні відмінності у функціонуванні системи сучасної комунікативної діяльності у державному управлінні та на базовому рівні влади. Аналізується інформаційно-комунікативна система місцевих органів влади. Розглядається процес формування внутрішньоорганізаційних комунікацій та їх ключові форми, які застосовуються під час реалізації економічних відносин в системі публічного управління. Досліджується законодавчо-нормативна база органів публічного управління та державної влади стосовно здійснення комунікаційних завдань та функцій.

Розглядаються основні етапи інституціоналізації комунікативних відносин влади та громадськості. Визначається перелік критеріїв оцінювання комунікаційних процесів при здійсненні економічних відносин між державними установами та органами публічного управління, між органами влади та представниками бізнес-структур, між органами влади, населенням та представниками громадського сектору.

Ключові слова: комунікації, економічні відносини, економічні комунікації, комунікативно-управлінський процес, органи місцевої влади, територіальні громади.

**Постановка проблеми.** Економічні відносини є трансформаційними інструментами місцевих органів влади від початку реформи децентралізації влади. Такі відносини передбачають створення нового виду партнерства інтересів громади, підприємницьких та громадських структур і органів місцевого самоврядування для забезпечення сталого економічного розвитку території. Взаємодія усіх зацікавлених сторін (влади, бізнесу та громадськості) дозволить досягнути синергетичного ефекту та формування спільних дій задля реалізації поставленої мети. Однак наразі не існує працюючої ефективної моделі, яка б дозволила успішно взаємодіяти кожному суб'єкту відносин та вирішувати ряд нагальних економічних проблем. Це свідчить про необхідність дослідження процесу формування раціональних економічних відносин та налагодження комунікаційних зв'язків на всіх ієрархічних рівнях управління державою, особливо на рівні територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Робота ґрунтується на працях сучасних українських учених, які розглядали теоретичні напрацювання з аналізу підходів і механізмів взаємодії органів публічного управління з органами державної, виконавчої влади, представниками бізнесу і громадськості: Ю. Назар, С. Квітка, О. Антонова, А. Ткачук, В. Алексєєв, І. Балута, С. Серьогіна та ін. Науковий доробок у вивченні питання щодо характеристики комунікативних зв'язків органів публічної влади і громадськості репрезентовано в наукових працях таких науковців, як: В. Мазур, Н. Драгомирецька, Є. Романенко, В. Дрешпак, Л. Сагер, Г. Дзяна, І. Шавкун, Я. Дибчинська, С. Чукут, Т. Джига та ін. Незважаючи на значні теоретичні та практичні напрацювання у сфері взаємодії органів публічного управління з органами державної, виконавчої влади, бізнес-

структурами та громадськими організаціями, вивчення економічних відносин та комунікативних зв'язків як вагомого інструменту у взаємодії органів публічного управління та інших економічних суб'єктів потребує додаткових досліджень.

**Мета статті** – дослідити та розкрити змістовну складову частину, механізм та головні принципи і особливості комунікативного й управлінського процесу під час реалізації економічних відносин на місцевому рівні влади.

**Викладення основного матеріалу:** Поняття «відносини» та «комунікації» інколи розглядаються як тотожні, оскільки вони є об'єктом вивчення багатьох наук (філософії, соціології, психології, кібернетики, логіки) та дослідження певних аспектів цих понять: філософія визначає їх як взаємодію об'єктів будь-якої природи; соціологія – як процес вивчення законів і механізмів соціальної взаємодії соціальних суб'єктів тощо. Енциклопедичний словник з державного управління за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна трактує поняття «комунікації» як передачу і прийом інформації, наказів, емоцій, джерело життєвої сили будь-якої організації, оскільки одна з найважливіших цілей комунікації полягає в тому, щоб здійснювати субординацію та координацію різноманітних елементів організації [5, с. 330].

Комунікації в державному управлінні визначаються також як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова частина процесу взаємодії влади і громадянського суспільства, інструмент зв'язків з громадськістю, взаємодія влади, громадського суспільства та інших учасників управлінського процесу, форма взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, без якого державне управління не може бути організоване належним чином [4]. Вони здійснюються: як по горизонталі (комунікація з колегами, службовцями інших підрозділів, установ, підприємств), так і по вертикалі (спілкування з керівниками і підлеглими); як усередині організації (внутрішня комунікація), так і за її межами (зовнішня комунікація); як у письмовій, так і в усній формах; як контактна (безпосередня міжособистісна комунікація), так і опосередкована (ділове листування, електронна пошта, повідомлення факсом, за допомогою комп'ютера тощо).

У системі публічного управління існує термін «державноуправлінська комунікація», який описує певні процеси циркулювання інформації у сфері державноуправлінської діяльності, відповідні комунікативні структури інформування громадськості, включаючи певні тексти повідомлень, які забезпечують вплив органів державної влади на життєдіяльність суспільства та ефективність реалізації державної політики. Так, Р.-Ж. Шварценберг виділив три основних способи державноуправлінської комунікації, які відіграють стратегічну роль у реалізації державної політики:

- 1) комунікація за допомогою засобів масової інформації: друкованих (преса, книги, плакати); електронних (радіо, телебачення і под.);
- 2) комунікація через організації (які слугують допоміжною ланкою для політичних партій, груп інтересів тощо);
- 3) комунікація через неформальні канали з використанням особистих зв'язків [6, с. 107 – 108].

Комунікативний процес під час реалізації економічних відносин має власні особливості, які полягають у розширенні кола учасників, як усередині системи, та і зовні, збільшенні кількості інструментів та каналів, застосовуваних для досягнення поставленої мети. Для місцевих органів влади «економічні комунікації» є комплексом зусиль та заходів зі створення і розвитку позитивної репутації в очах інших учасників процесу відносин, який спрямований на досягнення певного рівня довіри до влади та реалізацію поставлених економічних цілей задля територіальної громади.

Процес комунікації органів влади та суспільства будується на загальних принципах: прозорості, відкритості, підзвітності, партнерства, толерантності, динамічності, прогресивності, комплексності, оперативності та достовірності,

інформативності та адекватності, доступності, промоції, стратегічного планування [2]. Економічні комунікації мають такі ознаки: системність, яка забезпечує розробку комунікативної стратегії під час реалізації економічних відносин; прогнозованість, що сприяє впевненості у правильному плануванні і розвитку комунікативної діяльності економічних суб'єктів; повторюваність, яка посідає ключову позицію під час планування та розробки комунікативної стратегії.

У процесі реалізації економічних відносин можна виділити ряд важливих функцій комунікацій, серед яких: інформативна функція, що забезпечує передачу інформаційних даних від одного суб'єкта відносин до іншого; інтерактивна функція, яка полягає у взаємодії головних учасників відносин, узгодженості спільних дій та розподілу функцій під час виконання певних визначених завдань; перцептивна функція, що впливає на сприйняття та формування певного рівня довіри одного учасника процесу відносно інших партнерів; пов'язуюча функція, яка забезпечує обмін інформацією між усіма учасниками відносин у межах усіх видів діяльності кожного суб'єкта тощо.

Досліджуючи особливості комунікативного процесу, слід виділити такі ключові завдання економічних комунікацій з боку органів влади територіальної громади: створення та утримання іміджу місцевих органів влади; налагодження відносин між органами влади і іншими зацікавленими учасниками процесу; створення сприятливого економічного клімату та неагресивного середовища для ведення діяльності різних економічних агентів; ведення діалогу з різними економічними суб'єктами-учасниками відносин на рівні рівноправного партнера; допомога в отриманні правильної та точної інформації та формування суспільної думки у зацікавлених сторін економічних відносин; пошук, вивчення та виявлення нових ідей та можливостей для підвищення економічної спроможності громади; попередження та розв'язання будь-яких конфліктів, які виникають між головними учасниками економічних відносин тощо.

Система сучасної комунікативної діяльності на базовому рівні влади має деякі відмінності та уточнення порівняно з системою державного управління. По-перше, головними видами є: міжособистісні комунікації, що відповідають за зв'язок з кожним окремим суб'єктом відносин, та стратегічні комунікації, які полягають у всебічному залученні можливостей кожного суб'єкта відносин у комплексі або відокремлено задля досягнення визначеної мети. По-друге, як головні канали та інструменти економічних комунікацій є не тільки спілкування, електронні технології та PR-складники, а й закони, прогнози, плани, системи обліку і аналізу, система статистики, звітність, результати виконання різних видів економічних угод тощо. Це, безумовно, впливає й на характер інформації, строки її передачі та отримання і, як наслідок, на отримання очікуваних результатів, що переходять у більш середньостроковий та довгостроковий період часу.

Система місцевих органів влади представлена двома інформаційно-комунікативними системами, які поділяються на внутрішню, яка забезпечує взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікативних каналів у процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку тощо) і зовнішню (комунікації місцевих органів влади з органами влади, яким вони підпорядковані, а також різні групи громадськості) [4]. Так, для забезпечення дієвості внутрішньої комунікації в органах державної та місцевої влади функціонують комунікаційні підрозділи (департамент, відділ із комунікацій чи зв'язків з громадськістю, прес-служба), які: результативно взаємодіють безпосередньо між посадовими особами та структурними підрозділами органів влади; забезпечують спілкування органів влади з представниками бізнесу, громадськістю, населенням; роз'яснюють рішення, завдання та заходи органів влади; своєчасно надають інформацію щодо прав та обов'язків; надають інструкції стосовно заходів у разі надзвичайної ситуації; інформують населення із державного та регіонального управління, владної політики та цільових програм, які впливають на життя громади.

У процесі реалізації економічних відносин на базовому рівні забезпечення

комунікацій здійснюють та контролюють місцеві органи територіальної громади та їх структурні підрозділи, відповідальні за досягнення сталого економічного розвитку та добробуту громади. Діяльність таких підрозділів керується рядом принципів, серед яких: донесення до всіх заінтересованих суб'єктів комунікативної взаємодії інформації, що дозволяє приймати ефективні управлінські рішення і відповідає вимогам точності, своєчасності, повноти, корисності, доступності; широке оприлюднення інформації про діяльність органів публічного управління та державної влади; максимальна інформаційна відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для широкої громадськості; стимулювання відкритості управлінських структур; обмеження сфери встановлених винятків щодо відмови в отриманні інформації, їх обґрунтування й сувора відповідальність за порушення правил надання потрібної інформації; законодавчий захист можливості оприлюднення інформації, навіть якщо вона є винятком; безкоштовність надання інформації органами публічної влади тощо [3].

Органи публічного управління та державної влади у своїй діяльності під час реалізації комунікативної функції здійснюються відповідно до окресленого переліку законодавчих та нормативно-правових актів: Конституції України, Цивільного та Кримінального кодексів України, законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Однак наявність такої кількості нормативно-правових документів призводить до ускладнення інформаційно-комунікативної сфери загалом і появи дублювання та деяких суперечностей.

Процес формування внутрішньоорганізаційних комунікацій забезпечується за допомогою горизонтальних та вертикальних комунікацій. Так, В. Дрешпак стверджує, що вертикальні комунікації призначені для забезпечення комунікацій, пов'язаних зі здійсненням управління організацією, виробленням, реалізацією, оцінюванням управлінських рішень. Горизонтальні комунікації призначені для координації діяльності організації (її посадових осіб, структурних підрозділів) та здійснення напівформальних чи неформальних інформаційних обмінів під час вироблення, реалізації, оцінювання управлінських рішень та здійснюються між суб'єктами (окремими особами, групами, структурними підрозділами, організаціями), які перебувають на одному рівні ієрархії [3]. Під час реалізації економічних відносин та виконання своїх функціональних повноважень структурні підрозділи місцевих органів влади територіальної громади використовують горизонтальні комунікації як найбільш ефективний та субординаційний вид. Однак під час здійснення зовнішніх комунікацій та налагодження комунікаційного зв'язку між усіма окремими економічними суб'єктами відносин більш доречним було б використання діагональних комунікацій, що дозволило б максимально ефективно досягнути поставленої мети.

У системі публічного управління нараховується значний перелік різних форм комунікацій, які будуть доречними у використанні під час реалізації економічних відносин: обмін документами; наради, співбесіди, засідання робочих груп, переговори; збори, сесії, пленуми, конференції; індивідуальний прийом співробітників, громадян; спеціальні дні, тижні або навіть конкретні години, призначені для інформування інших органів влади, громадськості й забезпечення «зворотного зв'язку»; зустрічі, «круглі столи», семінари, зібрання громадськості; публічні дебати, тематичні зустрічі, виїзний прийом громадян; звіти про розв'язання проблем, опублікування статистичних даних (у вигляді брошур,

буклетів, плакатів тощо); оголошення результатів проведених опитувань громадської думки, інших соціологічних досліджень; повідомлення у ЗМІ, на вебсайтах, у соціальних мережах; брифінги, прес-конференції, участь у прес-турах; участь посадових осіб у громадських заходах; публічні (громадські) слухання з важливих проблем суспільного життя; урочисті події, святкування державних, національних, місцевих, релігійних свят тощо [3].

До кола інформаційно-комунікативних впливів та зв'язків державного управління належать, як уже було зазначено, не тільки органи виконавчої влади, державні органи інших гілок влади, органи місцевих державних адміністрацій, а й усі інші суб'єкти права. Такими суб'єктами права можуть бути індивідуальні і колективні, фізичні та юридичні особи, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян тощо.

Процес інституціоналізації комунікативних відносин влади та громадськості державою характеризується такими етапами:

- визначення обов'язковості утворення структурних підрозділів з питань взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади – 2002 р.;

- віднесення до компетенції віце-прем'єр-міністра України завдання з формування і реалізації державної політики з питань прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади, розвитку комунікації влади і суспільства – 2006 р.;

- схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» – 2010 р.;

- ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1].

Наразі відпрацьовуються певні варіанти дій та заходів, спрямованих на налагодження ефективної системи комунікацій з громадськістю та подальше впровадження демократичних процедур прийняття рішень, серед яких: інформування та роз'яснювальна робота щодо діяльності органів виконавчої влади; посилення роботи громадських, координаційних та інших рад при органах виконавчої влади; необхідність створення центрів комунікацій влади і громадськості при органах виконавчої влади; запровадження систематичних консультацій з громадськістю в процесі реалізації державної та місцевої політики; використання зарубіжного досвіду в процесі створення системи та дієвих інструментів ефективних комунікацій з громадськістю; посилення інституційної спроможності профільних структурних підрозділів органів державної і місцевої влади; застосування систематичної звітності органів виконавчої влади перед громадським суспільством щодо пріоритетних питань реалізованої політики; запровадження практики укладання двосторонніх договорів між органами влади та інститутами громадянського суспільства з окремих питань соціально-економічного розвитку територій; застосування інструментів громадського контролю за діяльністю органів влади; активне використання програм електронного врядування; налагодження прозорих суспільних комунікацій та розвиток соціального партнерства між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Для здійснення відповідного оцінювання певних комунікаційних процесів в органах публічного управління під час реалізації економічних відносин необхідно чітко визначити перелік критеріїв оцінювання для кожного окремого об'єкта цих відносин. Так, для рівня комунікацій між державними установами, органами публічного управління тощо це:

- якісний та кількісний аналіз виконання місцевих програм / рішень / постанов;

- кількість наявних спільних проєктів / ініціатив / заходів, взаємовигідних та цікавих для кожної зі сторін (партнерство територіальних громад);

- відсутність дублюючих та пересічних функцій / завдань / заходів тощо.

Для рівня комунікацій між органами влади та представниками бізнесу:

- рівень участі та залучення представників бізнесу у соціально важливих для територіальної громади проєктах;
- рівень залучених інвестицій;
- рівень податкових надходжень до державного бюджету від підприємств;
- кількість новостворених малих та середніх підприємств на території України;
- рівень безробіття та працевлаштування серед малих та середніх підприємств тощо.

Для рівня комунікацій між органами влади та населенням і представниками громадського сектору:

- рівень (у відсотковому співвідношенні) довіри населення та громадськості до органів влади;
- рівень (у відсотковому співвідношенні) взаємодії та кількість реалізованих спільних проєктів чи ініціатив;
- кількість позитивно вирішених звернень громадян до органів влади;
- рівень залучення населення та громадськості до процесу прийняття рішень та вирішення проблем певної територіальної громади;
- кількість та розгалуженість дружніх до влади громадських організацій (щоб уникнути можливості виникнення корупційних схем та відносин) тощо.

Раціонально побудована система зовнішніх комунікацій дозволить не тільки сформуванню цілісної та ефективної системи інформування суб'єктів економічних відносин, забезпечити якісний зворотний зв'язок, підвищити рівень активності соціальних суб'єктів та залучити населення до прийняття рішень, важливих для розвитку відповідної територіальної громади.

**Висновки.** Здійснений аналіз свідчить про тотожність понять «комунікації» та «відносини» з точки зору філософського та суспільного сприйняття та абсолютну відмінність з боку розуміння процесів державного управління. Однак виявлено, що комунікації відіграють важливу роль, особливо в процесі реалізації економічних відносин органів публічної влади, оскільки забезпечують не тільки обмін певною інформацією із зацікавленими сторонами, а й двосторонній зв'язок і ефективну взаємодію між ними.

Дослідження особливостей комунікативного й управлінського процесу дозволило визначити головні принципи і ключові завдання здійснення комунікацій під час реалізації економічних відносин та виявити специфічні відмінності у функціонуванні системи сучасної комунікативної діяльності на базовому рівні влади. Визначений перелік критеріїв оцінювання комунікаційних процесів при здійсненні економічних відносин дозволить налагодити ефективний діалог та побудувати якісну систему комунікацій між усіма публічними та економічними суб'єктами відносин.

Ефективна взаємодія між органами влади різних ієрархічних рівнів, та, як наслідок, вироблення узгодженої позиції з усіх питань є одним із показників успішної реалізації комунікаційної функції влади. Це дозволить уникнути дублювання завдань, пересічних функцій, оприлюднення суперечливої інформації та досягти злагодженості у виробленні політики на державному рівні та на містах.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Баровська А. Комунікація влади та громадськості: інституційний аспект (аналітична записка). URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/293/> (дата звернення: 23.11.2020).
2. Дзяна Г. О. Налагодження комунікації між владою і суспільством у період проведення реформ. Розвиток системи державного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. Львів, 2017. № 2(57). С. 14 – 20.
3. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
4. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

## **Local Government**

---

громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Дніпро, 2011. №8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313> (дата звернення: 15.11.2020).

5. Михненко А. М. Комунікації. *Енциклопедичний словник з державного управління* / ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. С. 330.

6. Cuilenburg, J. J. (2007). The Information Society: Some Trends and Implications. *European Journal of Communication*. Vol. 2, No 1. P. 105 – 121.

### **List of references**

1. Barovska A. Komunikatsiia vlady ta hromadskosti: instytutsiinyi aspekt (analychna zapyska). URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/293/>(data zvernennia: 23.11.2020) [in Ukrainian].

2. Dziana H. O. Nalahodzhennia komunikatsii mizh vladoiu i suspilstvom u period provedennia reform. Rozvytok systemy derzhavnoho upravlinnia v Ukraini. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Lviv, 2017. № 2(57). P. 14 – 20 [in Ukrainian].

3. Dreshpak V. M. Komunikatsii v publicnomu upravlinni: navch. posib. Dnipro: DRIDU NADU, 2015. 168 p. [in Ukrainian].

4. Mazur V. H. Komunikatsii yak mekhanizm vzaiemodii derzhavnykh orhaniv vlady ta hromadskosti na rehionalnomu rivni. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. Dnipro, 2011. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313> (data zvernennia: 15.11.2020) [in Ukrainian].

5. Mykhnenko A. M. Komunikatsii. *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* / red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina. Kyiv: NADU, 2010. P. 330 [in Ukrainian].

6. Cuilenburg, J. J. (2007). The Information Society: Some Trends and Implications. *European Journal of Communication*. Vol. 2, No 1. P. 105 – 121 [in English].

POLIANSKA Yana

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute  
of Public Administration, National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine

## **COMMUNICATIVE PROCESS IN THE MANAGEMENT SYSTEM OF ECONOMIC RELATIONS AT THE LOCAL LEVEL**

The article analyzes the features of the communicative and managerial process during the implementation of economic relations in local authorities. The meaningful concept of communication and the specifics of its functioning in the system of public administration are revealed. The basic principles, features, key tasks and functions of communications in the implementation of economic relations at the basic levels of government are described. Specific differences in the functioning of the system of modern communicative activity in public administration and at the basic level of government have been clarified.

The information and communication system of local authorities is analyzed. The process of formation of internal organizational communications and their key forms used in the implementation of economic relations in the system of public administration are considered. The legislative and normative base of public administration bodies and state authorities in the implementation of communication tasks and functions has been studied and analyzed.

The main stages of institutionalization of communicative relations between the government and the public are considered. The list of criteria for assessing communication processes in the implementation of economic relations between state institutions and public administration bodies, between the authorities and representatives of business structures, between the authorities, population and representatives of the public sector.

Key words: communications, economic relations, economic communications, communicative and managerial process, local authorities, territorial communities.

*Надійшла до редакції 04.12. 20*

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ** **У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

УДК 351.84:35:005.591  
doi: 10.33287/102078

МАЛОНОГА Світлана Олександрівна  
аспірантка НАДУ  
ORCID: 0000-0002-0381-8479

## **ЦИФРОВА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК СКЛАДНИК ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ**

Розглядається значення цифрової інфраструктури для трансформації екстреної медичної допомоги як однієї з пріоритетних сфер державної політики та діяльності органів публічної влади. Досліджуються окремі підходи до визначення цифрової інфраструктури. Виокремлюються складові елементи цифрової інфраструктури екстреної медичної допомоги та окреслюється її роль в екосистемі охорони здоров'я. Розглядається підхід до застосування модульної архітектури цифрової інфраструктури екстреної медичної допомоги як концептуальної основи інтеграції інформаційних систем різних відомств в єдину систему екстреної допомоги. Виділяються дві групи механізмів, що впливають на формування цифрової інфраструктури екстреної медичної допомоги. Окреслюється коло завдань, вирішуваних завдяки цифровій інфраструктурі, спрямованих на підвищення точності діагностики та надання екстреної медичної допомоги. Надаються рекомендації щодо розв'язання проблем, формулювання яких засновано на аналізі існуючих практик та власному багаторічному досвіді роботи в системі екстреної медичної допомоги.

Ключові слова: екстрена медична допомога, електронний запис, електронна картка, охорона здоров'я, механізми, трансформація, цифрова інфраструктура.

**Постановка проблеми.** Розвиток цифрових технологій докорінно змінює діяльність людини у багатьох сферах. Не є винятком екстрена медична допомога (ЕМД), роль якої в системі забезпечення життєдіяльності та охорони здоров'я громадян останніми роками суттєво зростає, що чітко відображається в документах та резолюціях, прийнятих міжнародними організаціями ООН, ЄС, ОЕСД, ВООЗ та національними урядами країн, у тому числі України. Практика останніх років свідчить про те, що застосування цифрових технологій та базованої на їх основі інфраструктури дозволяє, зокрема: а) швидше реагувати на зміни, що відбуваються в системах управління, та прискорювати їх; б) створювати нові можливості взаємодії та сервіси для користувачів; в) налагодити просторову взаємодію між людьми та організаціями; г) підвищити продуктивність і якість праці; д) забезпечити економічне зростання; е) поліпшити стійкість до загроз; є) застосувати нові технології та ін.

Швидкість технологічного прогресу в цифровій інфраструктурі органів публічної влади, у тому числі в галузі медицини, створює певні труднощі, які пов'язані з недостатньою готовністю до змін в органах публічної влади, що ускладнює процеси

---

© Малонога С. О., 2020

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

трансформації всієї системи. Тому при розгляді змін, які мають відбутися в інфраструктурі ЕМД, важливим є формування такої інфраструктури, яка гарантуватиме використання цифрових технологій з внесенням серйозних змін у процеси надання ЕМД та необхідним чином налагодженої інформаційної міжвідомчої взаємодії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останніми роками значно активізувалися дослідження цифрової інфраструктури, що охоплює різні сфери публічного управління (охорону здоров'я, телекомунікації, природні ресурси тощо) та рівні аналізу (організація, галузь, суспільство) і технології (стандарти, платформи та мережа «Інтернет») [11].

У зарубіжній і вітчизняній літературі існують різні підходи до визначення поняття інфраструктури, у тому числі цифрової. Так, цифрова інфраструктура розглядається як спосіб концептуалізації взаємопов'язаних інформаційних ресурсів, а не окремих інформаційних систем. При цьому виділяють чотири напрями досліджень цифрової інфраструктури, а саме: з точки зору складності, мережевих властивостей, відносної самостійності, стратегічного значення ресурсів [13].

Очевидно, що в контексті цих напрямів можуть бути обрані дві групи механізмів, що впливають на формування цифрової інфраструктури ЕМД. Перша група – це організаційні механізми. Їх основа – професійна діяльність. Другою групою механізмів цифрової інфраструктури є сервісні (технологічні) механізми, які поєднують професійні та технічні елементи інфраструктури. Ці дві групи механізмів вказують на причинно-наслідкові зв'язки, які пояснюють, як у певному контексті механізми цифрової інфраструктури першої та другої груп (або їх поєднання) можуть забезпечити успішну конфігурацію цифрової інфраструктури ЕМД.

Схожа думка стосовно цифрової інфраструктури відображена в інших роботах, де вона розглядається як концептуальна схема, в якій екосистема інфраструктури зображується у вигляді відносно стабільної платформи та набору модулів (сервісів), які взаємодіють та змінюються відповідно до правил проектування систем [8; 9; 11; 16].

У загальному вигляді цифрова інфраструктура – це комплекс технологій, продуктів та процесів, що забезпечують обчислювальні, телекомунікаційні та мережеві можливості на цифровій основі [2]. Схоже визначення цифрової інфраструктури дали В. Фіщук, В. Матюшко, С. Нернєв, Я. Лаврик: це «...комплекс технологій, продуктів та процесів, що забезпечують обчислювальні, телекомунікаційні та мережеві можливості електронної взаємодії, обміну даними, сигналами тощо» [8].

З урахуванням змін, що відбуваються в системі публічного управління України, формування загальної та цифрової інфраструктури ЕМД пов'язано з цифровізацією територіальних громад та формуванням цифрових навичок як посадових осіб, так і самих мешканців громади.

У праці вітчизняних авторів під керівництвом С. Квітки висвітлюються питання формування як цифрової інфраструктури, так і інфраструктури ЕМД загалом, що пов'язано з цифровізацією територіальних громад та формуванням цифрових навичок їх мешканців [3]. У працях таких авторів, як: О. Скрипник, І. Хожило, С. Мороз [7], В. Фіщук [9], – питання цифрової інфраструктури тісно пов'язані з регіональними аспектами налагодження комунікації і розвитку.

Узагальнення різних думок дозволяє зробити висновок стосовно дискусій, що ведуться в науковій спільноті стосовно розуміння цифрової трансформації як явища, яке розуміють як:

- а) технології та процеси, що дозволяють організаціям бути більш оперативними та творчо підходити до вирішення проблем (вебсайти, додатки);
- б) переосмислення способу використання нових можливостей для поліпшення обслуговування клієнтів;
- в) відкритість для оцінювання всього процесу діяльності організації – переосмислення та перепроєктування процесів та взаємодії між громадянами та органами влади;

г) цифровізацію всіх аспектів діяльності органів влади.

Важливість формування цифрової інфраструктури ЕМД підтверджується прийнятими в Україні нормативно-правовими актами стосовно електронних комунікацій та зобов'язаннями щодо імплементації законодавчих актів ЄС у сфері телекомунікацій до національної правової системи [1; 2]. Імплементація положень Кодексу електронних комунікацій ЄС відображена в проєкті Закону України «Про розвиток інфраструктури для цифрової трансформації економіки та суспільства» [5]. Цей закон дозволить встановити сучасну, ефективну та гармонізовану з ЄС правову основу для розвитку, діяльності, державного управління та регулювання у сфері електронних комунікацій, врегулювання відносин, пов'язаних з публічними мережами і послугами електронних комунікацій тощо.

Підбиваючи певний підсумок аналізу досліджень і публікацій, можна стверджувати про необхідність не лише констатувати наявні зміни, що відбуваються завдяки цифровізації різних сфер діяльності, у тому числі й ЕМД, а й дослідити питання стосовно того, які механізми умовно спричиняють трансформацію цифрової інфраструктури ЕМД, частково даючи відповіді на те, що являє собою цифрова інфраструктура. Огляд літератури свідчить про те, що це питання є основоположним для подальшого дослідження, спрямовуючи його розгляд у цій галузі через призму основних механізмів, які призводять до трансформації.

**Метою статті** є дослідження впливу цифрової інфраструктури на трансформацію ЕМД.

**Викладення основного матеріалу.** У контексті вищезазначеного на основі встановлення причинно-наслідкових зв'язків, що супроводжують зміни, зробимо три припущення щодо механізмів цифрової інфраструктури та їх загальної структури.

По-перше, це механізм розвитку (самозміцнення) цифрової інфраструктури, в основі якого лежить соціальна та технічна діяльність. Цей механізм сприяє розвитку та зміцненню інфраструктури шляхом налагодження ефективного управління елементами інфраструктури. Оскільки управління інфраструктурою зазвичай розподіляється між декількома суб'єктами, то керувати всіма її складниками як з практичних, так і економічних причин важко. Слід зазначити, що механізмам розвитку належить центральна роль у розумінні організаційної стабільності та змін [15].

По-друге, цифровими інфраструктурними механізмами є механізми трьох типів: концептуальні механізми (забезпечують розвиток від макро- до мікрорівня), механізми формування дій (соціально-технічна діяльність) та трансформаційні механізми (забезпечують на організаційному рівні мікродосягнення цілей, сформованих на макрорівні), які взаємодіють (рис. 1).



Рис. 1. Механізми розвитку цифрової інфраструктури ЕМД

*Концептуальні механізми* (макро-, мікрорівень) пояснюють, як інфраструктура загалом надає можливості та встановлює правила (регламентує) функціонування різних її складових частин залежно від розроблених на макрорівні стратегій та

програм (концептуального бачення розвитку). Наприклад, створювана в Україні Єдина система екстреної допомоги за номером 112 (аналог американської 911) як інфраструктура [2; 5] надає широкі можливості для індивідуальних користувачів за умови дотримання передбачених у ній стандартних інтерфейсів (композиція відбувається від макрорівня (єдина система) до мікрорівня (користувачі).

*Механізми формування дії* пояснюють, яким чином окрема комбінація індивідуального бачення планів розвитку та можливостей їх реалізації породжує конкретні дії та спрямована на реалізацію концептуального бачення розвитку. У нашому випадку механізми показують, яким чином користувачі єдиної системи екстреної допомоги (ЕМД, поліція, пожежна служба та ін.) удосконалюють свої процеси та технології в контексті загальної концепції функціонування системи.

*Трансформаційні механізми* (мікро-, макрорівень) пояснюють заходи та нові форми взаємодії, обмін інформацією різних складових частин інфраструктури на мікрорівні (рівні організацій служб ЕМД), які спрямовані на досягнення необхідного результату на макрорівні – якісну систему охорони здоров'я.

Поліпшення внутрішніх організаційно-управлінських процесів у кожному контурі інформаційної інфраструктури ЕМД зумовлює їх розвиток, що зміцнює Єдину систему екстреної допомоги у цілому та сприяє реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я і безпеки життя громадян країни.

По-третє, і що найбільш важливо для цифрової інфраструктури ЕМД, незважаючи на те що значна частина досліджень механізмів стосується соціальних та технологічних аспектів діяльності організацій, у тому числі ЕМД, не можна визначити, який із них є домінуючим у цифровій інфраструктурі. Досягти найвищого результату від створеної інфраструктури можна лише за умови їхньої синергії, взаємодії між соціальними та технологічними аспектами складного механізму трансформації.

Таким чином, виділені три групи механізмів вказують на їх причинно-наслідкові зв'язки, що дає змогу розглянути конфігураційну перспективу цифрової інфраструктури ЕМД та може бути основою для подальшого аналізу причинно-наслідкових зв'язків та шляхів, які пояснюють, як у певних контекстах механізм цифрової інфраструктури (або комбінація механізмів) може посприяти трансформації.

З огляду на попередні дослідження слід зазначити, що в загальному розумінні інфраструктура сприймається як широке коло різного роду фізичних об'єктів (будівлі, дороги, водоводи, електромережі тощо), а також як організаційні структури послуг для міст та громад. У контексті подібних уявлень інфраструктура ЕМД належить до систем, які використовуються для транспортування людей та обміну інформацією з метою надання невідкладної медичної допомоги, збереження здоров'я і життя.

У загальному вигляді цифрову інфраструктуру можна порівняти з операційною системою комп'ютера. Користувачі не використовують її безпосередньо, але вона керує такими популярними додатками, як: Microsoft Word, Excel, PowerPoint та ін., а також процесами, які забезпечують роботу комп'ютера. Зі сказаного можна зробити очевидний висновок про те, що цифрова інфраструктура, як і операційна система комп'ютера, поєднує обладнання та технології з процесами та людьми, відіграючи свого роду роль інформаційно-процесного інтегратора, який дає можливість отримати кінцевий результат від такої інтеграції, забезпечуючи взаємодію усіх складових частин системи ЕМД.

Цифрова інфраструктура ЕМД інтегрує як фізичні, так і цифрові елементи і по суті є гібридною інфраструктурою, оскільки поєднує в собі як фізичний, так і цифровий аспекти [10]. Таким чином, можна вважати, що гібридні інфраструктури – це традиційні фізичні інфраструктури, що включають цифрові елементи, які збирають, обробляють та передають інформацію в цифровому форматі.

Наприклад, усі диспетчерські центри ЕМД є її інфраструктурою. Але якщо до центрів підключити оптоволоконний кабель, вони стають гібридною інфраструктурою. Карети швидкої допомоги є традиційною транспортною інфраструктурою, але якщо вони

оснашені різного роду датчиками, навігаційним та діагностичним обладнанням, засобами передачі інформації, вони стають гібридною складовою частиною цифрової інфраструктури. У деяких випадках гібридні інфраструктури можуть отримати інтелект, вбудовуючи цифрові елементи, наприклад квадрокоптери із вбудованим штучним інтелектом та засобами навігації, які використовуються для швидкої доставки медикаментів на місце події або передачі зображення до медичних консультаційних центрів.

Цифрова інфраструктура має вирішальне значення для трансформації ЕМД та системи охорони здоров'я загалом, являючи собою діяльність медичного персоналу та керівників департаментів охорони здоров'я органів публічної влади як набір структур даних, алгоритмів, стандартів та регламентів (правил). Отже, цифрова інфраструктура ЕМД дозволяє взаємодіяти структурним підрозділам системи охорони здоров'я з іншими службами без перешкод, уникаючи низки бюрократичних узгоджень, властивих адміністративним системам, підвищуючи тим самим її ефективність, захищає дані від несанкціонованого проникнення, розширює горизонти для застосування нових технологій.

У зв'язку з цим, повертаючись до ідеї модульності, про яку мова йшла раніше, можна стверджувати, що її використання в процесі розробки цифрової інфраструктури ЕМД є доцільним. Але в цьому випадку слід обов'язково розрізняти поняття тісно пов'язаних компонентів цифрової інфраструктури ЕМД (платформа) та слабо пов'язаних інформаційних систем інших аварійних служб (поліція, пожежна служба тощо).

Ідея модульності служить засобом, за допомогою якого зацікавлені сторони в системі екстреної допомоги можуть регулювати свої відносини з підрозділами інших служб. Оскільки інформаційні системи взаємопов'язані між собою, ефективність системи екстреної допомоги значною мірою зумовлена пошуком шляхів виходу за рамки кожної з цих систем. Одним із таких шляхів є створення Єдиної системи екстреної допомоги «112», яка повинна стати в Україні єдиним центром реагування та управління надзвичайними ситуаціями, об'єднавши всі аварійні служби: 101 (пожежна служба), 102 (поліція), 103 (екстрена медична служба), 104 (аварійна газова служба) та рятувальна служба [4].

Важливим моментом є те, що цифрова інфраструктура формує архітектуру будь-якої системи, створює оптимальні процеси, максимізує результат кожного окремого процесу, поєднуючи їх у кінцевий результат, орієнтований на людину.

Розглянемо схему цифрової екосистеми в орієнтованій на людину системі охорони здоров'я, побудованій на інтеграції компонентів цифрової інфраструктури ЕМД (рис. 2).

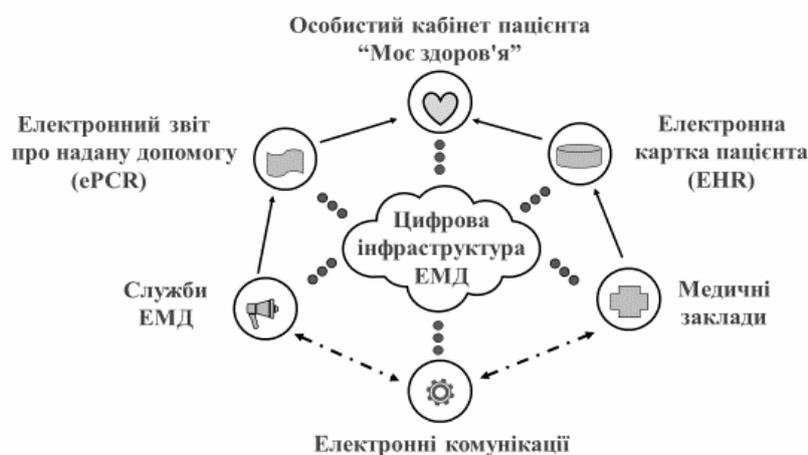


Рис. 2. Загальна схема цифрової екосистеми в орієнтованій на людину системі охорони здоров'я

Окремі її складники потребують додаткового пояснення. Електронний звіт про надану пацієнту допомогу заповнюється під час надання допомоги одним із членів бригади ЕМД або в процесі транспортування (за потреби) пацієнта до медичного закладу [12]. Ця технологія докорінно змінює технологічний процес фіксації запису щодо наданої допомоги, завдяки чому: а) суттєво скорочується час на запис та отримання медичними закладами звіту щодо наданої допомоги; б) персонал медичного закладу готується до прийому пацієнта ще до його прибуття, визначає подальші медичні заходи; в) полегшується праця фельдшера ЕМД; г) знижуються ризики нечіткого запису та неправильного його трактування іншою особою; д) отримані дані заносяться в електронну картку пацієнта (Electronic Health Record – EHR), де зберігаються; вони стають легко доступними як для пацієнта через особистий кабінет порталу eHealth «Моє здоров'я», так і для медичного персоналу в будь-який момент і за будь-яких обставин.

Слід зазначити, що наявність такої картки та можливість доступу до неї особливо важлива для бригад ЕМД під час надання невідкладної допомоги та призначення медикаментозних препаратів. Як бачимо, електронна картка пацієнта – це більше, ніж інструмент документування, це довідковий інструмент, який допомагає приймати правильні рішення щодо догляду за пацієнтами в режимі реального часу.

Електронна картка пацієнта озброює працівників департаментів охорони здоров'я, медичних закладів, персонал служб ЕМД, службовців з питань якості та адміністраторів даних необхідними для моніторингу роботи всіх складників системи охорони здоров'я даними, сприяє оптимізації процесів надання медичної допомоги та лікування, а також удосконаленню відповідних протоколів.

Таким чином, мова йде про чотири ключові види переваг цифрової інфраструктури ЕМД, які забезпечують:

- а) можливість інтегрувати всі інфраструктурні частини системи екстреної допомоги на основі модульної архітектури;
- б) поліпшення якості ЕМД за рахунок введення цифрового зв'язку в систему екстреної допомоги в режимі реального часу;
- в) підвищення ефективності та скорочення витрат;
- г) організацію між медичними закладами обміну інформацією про стан здоров'я пацієнта.

Водночас доступ до цифрових даних допомагає зменшити кількість помилок у лікуванні, тоді як електронна передача може згладити дефіцит спеціалізованих навичок у певних сферах (у тому числі цифрових навичок).

Крім того, очевидним є те, що центральне місце в цій цифровій екосистемі інформаційної взаємодії та медичної допомоги належить людині (пацієнту), навколо здоров'я якої формуються всі інфраструктурні компоненти системи охорони здоров'я, провідне місце в якій надається ЕМД, роль якої суттєво змінюється в умовах цифровізації, в результаті якої функції і завдання служби ЕМД розширюються [12]. Вона перестає бути лише службою надання екстреної допомоги, а завдяки цифровим технологіям та змінам у підготовці фахівців для ЕМД починає виконувати функції поточного нагляду і моніторингу стану здоров'я пацієнтів.

У контексті поточної ситуації з формування цифрової інфраструктури ЕМД має місце низка проблем, що вимагають вирішення з боку як центральних, так і місцевих органів публічної влади. Перш за все такими проблемами є:

- відсутність законодавчої бази, орієнтованої на захист персональних медичних даних пацієнтів, що формуватимуться в електронній формі;
- невідпрацьованість механізмів обміну інформацією між медичними інформаційними системами, у тому числі всередині системи охорони здоров'я, та інформаційними системами служб інших відомств, діяльність яких пов'язана із ситуаціями, які потребують надання екстреної допомоги;

– недостатній рівень цифрових навичок у працівників медичної сфери і населення.

**Висновки.** Розвиток інфраструктури для цифрової трансформації ЕМД забезпечує використання можливостей та переваг збереження даних у цифровому форматі, обмін якими значно полегшується за наявності відповідної інфраструктури. Електронні комунікації є одним з інфраструктурних складників обміну інформацією в системі ЕМД, завдяки якому значно підвищується не тільки своєчасність надання невідкладної допомоги, а і її якість, оскільки виникає можливість використати всі наявні ресурси для прийняття правильних у конкретному випадку рішень. Крім того, цифрова інфраструктура ЕМД є основою для рівного доступу кожного до системи екстреної допомоги та може використовуватися також як своєрідна платформа для отримання знань, консультацій з приводу різних ситуацій, які можуть загрожувати життю людини.

Існують чотири ключові види переваг цифрової інфраструктури ЕМД: можливість поєднання всіх частин системи екстреної допомоги в єдиній архітектурі; поліпшення якості ЕМД за рахунок введення цифрового зв'язку в систему екстреної допомоги в режимі реального часу; підвищення ефективності та скорочення витрат; організація між медичними закладами і бригадами ЕМД обміну інформацією про стан здоров'я пацієнта.

Усунення перерахованих в основній частині роботи проблем може здійснюватися шляхом:

1. Формування цифрової інфраструктури екосистеми охорони здоров'я та її складової частини – ЕМД, здатної об'єднати інформаційні системи й ресурси закладів охорони здоров'я, служб системи екстреної допомоги та служб інших відомств.

2. Підготовки необхідних проектних пропозицій для участі у відповідних програмах Східного партнерства «eHealth» та «Горизонт» Європейського Союзу з метою інтеграції зусиль, наукових розробок та фінансових ресурсів європейської спільноти зі створення цифрової інфраструктури ЕМД.

3. Розробки національної дорожньої карти та програм щодо розвитку цифрових навичок працівників сфери охорони здоров'я.

4. Гармонізації систем електронної охорони здоров'я відповідно до норм ЄС в чотирьох напрямках дій: регіональні мережі e-здоров'я; політика та урядування; інтероперабельність та стандарти; e-сервіси для пацієнтів та стандарти захисту даних.

5. Підвищення спроможності національного регулятора у сфері електронної охорони здоров'я.

Для вирішення проблем науковці, практики, політики, працівники органів публічної влади різних рівнів кожен у межах своїх повноважень та можливостей мають не випускати з поля зору питання щодо модернізації ЕМД, оскільки цифрові технології продовжують прогресувати, а система ЕМД повинна адаптуватися до змін, які вони привносять.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Директива ЄС 2018/1972 про створення Європейського кодексу електронних комунікацій, прийнята у 2018 році. URL: [http://eump.org/media/2019/EECC\\_informal\\_translation\\_EMP.pdf](http://eump.org/media/2019/EECC_informal_translation_EMP.pdf).

2. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.

3. Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління / Квітка С., Новіченко Н., Гусаревич Н. та ін. *Аспекти публічного управління*. 2020. Вип. 8(4). С. 129 – 146. doi: 10.15421/152087.

4. Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2012 р. № 1031. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/245779758>.

5. Про розвиток інфраструктури для цифрової трансформації економіки та суспільства: проект Закону України від 28 жовт. 2019 р. № 2320. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JI00680A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00680A.html).
6. Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112: Закон України від 13 берез. 2012 р. № 4499-VI. *Відом. Верховної Ради України*. 2012. № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4499-17>.
7. Скрипник О. А., Хожило І. І., Мороз С. М. Телемедицина комунікація як складова частина управління медичними закладами на регіональному рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 3(46). С. 199 – 205. doi: 10.33287/102061.
8. Україна 2030E – країна з розвинутою цифровою економікою / Фіщук В. та ін. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>.
9. Фіщук В. Цифрова інфраструктура економічного зростання. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/cifrova-infrastruktura-ekonomichnogo-zrostannya-1408403.html>.
10. Atkinson, R. D., Castro, D., Ezell, S., McQuinn, A., & New, J. (2016). *A Policymaker's Guide to Digital Infrastructure*. Retrieved May 16, 2016 from <https://pdfs.semanticscholar.org/c5f9/5fb0944c5a7e4193ce56b32ca3d7adcf49ec.pdf>.
11. Constantinides, P., Henfridsson, O., & Parker, G. G. (2018). Platforms and Infrastructures in the Digital Age. *Information Systems Research*, 29(2), 1 – 20. doi: 10.1287/isre.2018.0794.
12. Institute of Medicine. (2007). *Emergency Medical Services: At the Crossroads*. Washington, DC: The National Academies Press. doi: 10.17226/11629.
13. Parker, G. G. & Van Alstyne, M. (2017). Innovation, openness, and platform control. *Management Science*. 64(7), 3015 – 3022. doi: 10.1287/mnsc.2017.2757.
14. *Public Digital Infrastructure*. (2020). URL: <https://www.digital.nsw.gov.au/transformation/public-digital-infrastructure>.
15. Sydow, J., Schreyogg, G., & Koch, J. (2009). Organizational path dependence: opening the black box. *Academy of Management Review*, 34(4), 689 – 709.
16. Tiwana, A., Konsynski, B., & Bush, A. A. (2010). Platform Evolution: Coevolution of Platform Architecture, Governance, and Environmental Dynamics. *Information Systems Research*, 21(4), 675 – 687. doi: 10.1287/isre.1100.0323.

#### **List of references**

1. Dyrektyva YeS 2018/1972 pro stvorennia Yevropeiskoho kodeksu elektronnykh komunikatsii, pryiniata u 2018 rotsi. URL: [http://eump.org/media/2019/EECC\\_informal\\_translation\\_EMP.pdf](http://eump.org/media/2019/EECC_informal_translation_EMP.pdf) [in Ukrainian].
2. Kontseptsiia rozvytku tsyfrovoi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018 – 2020 roky: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 sich. 2018 r. № 67-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. Perspektyvni napriamky tsyfrovoi transformatsii publichnoho upravlinnia / Kvitka S., Novichenko N., Husarevych N. ta in. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2020. Vyp. 8(4). P. 129 – 146. doi: 10.15421/152087 [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennia Poriadku funktsionuvannia systemy ekstrenoi dopomohy naselenniu za yedynym telefonnym nomerom 112: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 zhovt. 2012 r. № 1031. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/245779758> [in Ukrainian].
5. Pro rozvytok infrastruktury dlia tsyfrovoi transformatsii ekonomiky ta suspilstva: proekt Zakonu Ukrainy vid 28 zhovt. 2019 r. № 2320. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JI00680A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00680A.html) [in Ukrainian].
6. Pro systemu ekstrenoi dopomohy naselenniu za yedynym telefonnym nomerom 112: Zakon Ukrainy vid 13 berez. 2012 r. № 4499-VI. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2012. № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4499-17> [in Ukrainian].
7. Skrypnyk O. A., Khozhylo I. I., Moroz S. M. Telemedychna komunikatsiia yak skladova chastyna upravlinnia medychnymi zakladamy na rehionalnomu rivni. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2020. Vyp. 3(46). P. 199 – 205. doi: 10.33287/102061 [in Ukrainian].
8. Ukraina 2030E – kraina z rozvynutoiu tsyfrovoyu ekonomikoyu / Fishchuk V. ta in. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html> [in Ukrainian].

9. Fishchuk V. Tsyfrova infrastruktura ekonomichnoho zrostannia. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/cifrova-infrastruktura-ekonomichnogo-zrostannya-1408403.html> [in Ukrainian].
10. Atkinson, R. D., Castro, D., Ezell, S., MCQuinn, A., & New, J. (2016). *A Policymaker's Guide to Digital Infrastructure*. Retrieved May 16, 2016 from <https://pdfs.semanticscholar.org/c5f9/5fb0944c5a7e4193ce56b32ca3d7adcf49ec.pdf> [in English].
11. Constantinides, P., Henfridsson, O., & Parker, G. G. (2018). Platforms and Infrastructures in the Digital Age. *Information Systems Research*, 29(2), 1 – 20. doi: 10.1287/isre.2018.0794 [in English].
12. Institute of Medicine. (2007). *Emergency Medical Services: At the Crossroads*. Washington, DC: The National Academies Press. doi: 10.17226/11629 [in English].
13. Parker, G. G., & Van Alstyne, M. (2017). Innovation, openness, and platform control. *Management Science*. 64(7), 3015 – 3022. doi: 10.1287/mnsc.2017.2757 [in English].
14. *Public Digital Infrastructure*. (2020). URL: <https://www.digital.nsw.gov.au/transformation/public-digital-infrastructure> [in English].
15. Sydow, J., Schreyogg, G., & Koch, J. (2009). Organizational path dependence: opening the black box. *Academy of Management Review*, 34(4), 689 – 709 [in English].
16. Tiwana, A., Konsynski, B., & Bush, A. A. (2010). Platform Evolution: Coevolution of Platform Architecture, Governance, and Environmental Dynamics. *Information Systems Research*, 21(4), 675 – 687. doi: 10.1287/isre.1100.0323 [in English].

MALONOHA Svitlana

Postgraduate Student, National Academy

for Public Administration under the President of Ukraine

## **DIGITAL INFRASTRUCTURE AS A COMPONENT OF EMERGENCY MEDICAL SERVICES TRANSFORMATION**

The importance of digital infrastructure for the transformation of emergency medical services as one of the priority areas of public policy and public authorities are considered. Some approaches to the definition of digital infrastructure are studied. This study made it possible to identify the components of the digital infrastructure of emergency medical services and outline its role in the health care ecosystem. The approach to the application of the modular architecture of the digital infrastructure of emergency medical services as a conceptual basis for the integration of information systems of different departments into a single emergency system is considered. Exist two groups of mechanisms that influence the formation of the digital infrastructure of emergency medical services and indicate the causal links that explain how their use can lead to the transformation of emergency medical services. The range of tasks that are solve due to the digital infrastructure aimed at improving the efficiency, accuracy of diagnosis and provision of emergency medical services is outlined. New opportunities are opening up to improve the quality of emergency medical services provision in a human-centered health care system based on a digital infrastructure, the central elements of which are the exchange of information contained in electronic records and patient health cards and mobile digital devices, diagnostics and information transfer. The list of problems on the way of emergency medical services transformation is formulated and some recommendations for their solution are offered, the formulation of which is based on the analysis of existing practices and own long-term experience at the emergency medical services system.

Key words: architecture, ecosystem, emergency medical care, electronic record, electronic card, infrastructure, health care, mechanisms, transformation, digital infrastructure.

*Надійшла до редколегії 23.12.20*

РУДІК Олександр Миколайович  
канд. політ. наук, доц., доц. каф. права  
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ  
ORCID ID 0000-0001-5671-5476

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК НАПРЯМ ПОДАЛЬШОГО ПОГЛИБЛЕННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ЄС

Розглядається Європейський союз охорони здоров'я як напрям подальшого поглиблення інтеграції ЄС. Пандемія COVID-19 виявила структурні слабкості та неспроможності ринку належним чином реагувати, щоб захистити громадян ЄС від криз у сфері охорони здоров'я і в такий спосіб продемонструвала необхідність та важливість скоординованих дій на рівні ЄС. В ЄС дійшли висновку, що для ефективної протидії транскордонній загрози здоров'ю європейські органи охорони здоров'я мають злагоджено працювати разом, об'єднати свої ресурси та досвід, а також діяти в тісній координації з економічними органами. З огляду на це Голова Європейської Комісії як єдино правильний політичний та управлінський крок запропонувала створити Європейський союз охорони здоров'я. У повідомленні Європейської Комісії, яке окреслює напрями та практичні кроки розбудови Європейського союзу охорони здоров'я, викладені додаткові дії, які необхідно вжити в найближчому майбутньому на європейському і національному рівнях, щоб підвищити стійкість ЄС до всіх транскордонних загроз здоров'ю та забезпечити всіх європейських громадян високим рівнем охорони здоров'я. Європейський союз охорони здоров'я слід розглядати в контексті існуючих комплексних європейських стратегій врядування, таких як, наприклад, Європейський енергетичний союз та Європейський зелений курс, прийнятих для подолання проблем фрагментації управління та неадекватності розрізнених дій у сфері публічної політики у відповідь на наскрізні транскордонні виклики.

Ключові слова: державне управління, державна політика, європейська інтеграція, європеїзація, охорона здоров'я.

**Постановка проблеми.** Здоров'я є передумовою функціонування будь-якого суспільства та економіки. Пандемія COVID-19 заподіює величезні людські страждання, доводячи системи охорони здоров'я та медичних працівників до межі їх можливостей. На початок листопада 2020 р. понад 50 млн людей в усьому світі були заражені коронавірусом. Понад 12 млн, або 25 % з них, – європейці. В ЄС / Європейському економічному просторі та Великій Британії майже 250 тис. людей втратили життя від COVID-19 [17]. Заходи, необхідні для стримування пандемії та порятунку життів, мають величезний вплив на засоби до існування людей, їх роботу та свободи. У перші дні спалаху COVID-19 в Європі держави-члени вживали односторонніх заходів для захисту власного населення (наприклад, обмеження експорту індивідуальних засобів захисту, відновлення прикордонного контролю тощо). Однак ці некоординовані заходи не були ефективними для подолання вірусу. Повторне запровадження контролю на внутрішніх кордонах, наприклад, порушило мобільність та повсякденне життя мільйонів людей, які живуть і працюють у прикордонних регіонах. Також були порушені життєво важливі ланцюги постачання та перервані потоки основних товарів та послуг у межах єдиного внутрішнього ринку ЄС. Громадяни ЄС дедалі чіткіше розуміють, що вони очікують більш активної ролі ЄС у захисті їхнього здоров'я, зокрема в захисті їх від загроз для здоров'я, які виходять за межі національних кордонів [5]. Координація та, за необхідності, об'єднання зусиль на європейському рівні забезпечить ЄС більш ефективне реагування на очікувані європейських громадян у сфері, яка постійно входить до їх основних проблем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні основним джерелом

актуальної інформації про створення Європейського союзу охорони здоров'я є повідомлення Європейської Комісії (ЄК) «Розбудова Європейського союзу охорони здоров'я: зміцнення стійкості ЄС до транскордонних загроз здоров'ю» та підготовлені нею відповідні довідкові та аналітичні матеріали. Однак ця проблематика вже стала предметом низки наукових розвідок, оскільки, по-перше, є надзвичайно актуальною у світлі пошуків європейцями адекватної відповіді на нинішні й майбутні транскордонні загрози здоров'ю та шляхів виходу із спричиненої пандемією COVID-19 кризи, а по-друге, сама ідея створення Європейського союзу охорони здоров'я та пропозиції ЄК, які її деталізують, певною мірою суперечать існуючим переконанням, що організація національних систем охорони здоров'я є цілковитою компетенцією держав-членів. У цьому контексті серед наукового доробку зарубіжних учених можна виділити наукові праці, авторами яких є М. Гай [10], Н. Коглан [7], Д. Баззан [3], Т. Хервей та А. де Руйтер [11], О. Бартлет [2], М. Магетті [13], Е. Мцевої та Д. Феррі [14], а також інші учені й експерти. Зазначені науковці розглядають пандемію COVID-19 як наскрізну проблему секторів та рівнів врядування, вирішення якої вимагає адекватних дій на рівні ЄС. Вони аналізують Європейський союз охорони здоров'я в контексті існуючих комплексних європейських стратегій врядування, таких як: Банківський союз (2014 р.), Європейський енергетичний союз (2015 р.) та Європейський зелений курс (2019 р.), – прийнятних для подолання проблем фрагментації управління та неадекватності розрізнених дій у сфері публічної політики у відповідь на наскрізні транскордонні виклики. Цікавим є також погляд на Європейський союз охорони здоров'я у площині відносин між ЄС і його державами-членами та закріпленого в установчих договорах Союзу поділу сфер компетенції між ними.

**Метою статті** є з'ясування сутності та характерних рис Європейського союзу охорони здоров'я як напряму подальшого поглиблення інтеграції ЄС.

**Викладення основного матеріалу:** У листопаді 2020 р. ЄК зробила перші кроки на шляху до побудови Європейського союзу охорони здоров'я, створення якого Голова Комісії У. фон дер Ляєн анонсувала у своєму зверненні щодо стану справ в Союзі від 16 вересня 2020 р. Звертаючись до депутатів Європейського Парламенту, вона зазначила: «Як на мене, гранично ясно, що ми маємо створити сильніший Європейський союз охорони здоров'я» [18] (переклад автора. – О. Р.). Першими кроками на шляху до практичної реалізації цієї ідеї пані У. фон дер Ляєн запропонувала, по-перше, посилити та розширити можливості Європейського агентства з лікарських засобів та Європейського центру профілактики та контролю захворювань, по-друге, створити нове Європейське агентство з передових біомедичних досліджень та розробок – BARDA і, по третє, обговорити на конференції щодо майбутнього Європи питання стосовно компетенції у сфері охорони здоров'я. Оскільки криза пандемії є глобальною й потребує винесення глобальних уроків, Голова ЄК ініціювала скликання у 2021 р. глобального саміту з питань охорони здоров'я, який має відбутись в Італії під час головування цієї країни у Великій двадцятці (G20) [18].

У своєму повідомленні «Розбудова Європейського союзу охорони здоров'я: зміцнення стійкості ЄС до транскордонних загроз здоров'ю» від 11 листопада 2020 р. ЄК висунула низку пропозицій щодо зміцнення системи охорони здоров'я в ЄС та посилення готовності до криз та реагування на кризи ключових установ ЄС [4]. Для активізації боротьби з пандемією COVID-19 та майбутніми надзвичайними ситуаціями у сфері охорони здоров'я необхідна більша координація на рівні ЄС. Виносячи уроки з поточної кризи, ЄК розробила пропозиції, покликані забезпечити більшу готовність та реагування під час нинішньої пандемії, а також до майбутніх криз у сфері охорони здоров'я.

В ЄК переконані, що сильний Європейський союз охорони здоров'я захистить європейський спосіб життя, економіки та суспільства держав-членів. Якщо здоров'ю населення загрожує небезпека, економіка неминуче страждає. Тісний

зв'язок між порятунком життя та збереженням засобів до існування ще ніколи не був таким очевидним. Висунуті ЄК пропозиції також сприятимуть зміцненню внутрішнього ринку ЄС та стійкому економічному відновленню.

Порядок денний для ЄС охорони здоров'я представлений у розпал другої хвилі захворювання на COVID-19 у Європі та світі. Державам-членам потрібно буде продовжувати вживати необхідних заходів для щоденного стримування пандемії, для чого надзвичайно важливими є координовані дії на рівні ЄС. Водночас прогнозування майбутніх спалахів та збільшення спроможності систем охорони здоров'я до забезпечення готовності й реагування стають усе більш актуальними, оскільки повторні спалахи інфекційних захворювань стають дедалі більш імовірними [9]. Більше того, цілком очевидним є те, що довгострокові тенденції, такі як: антимікробна резистентність [19], техногенний тиск на біорізноманіття [12] та кліматичні зміни, – є постійно зростаючими несприятливими факторами, що суттєво збільшують загрози інфекційних хвороб в усьому світі та в Європі [6]. Крім того, зміна демографічної структури населення Європи, зокрема старіння, призводить до змін у факторах вразливості здоров'я та моделей захворювань. Для цього потрібен системний підхід, заснований на передбаченні, який надасть можливість розпізнати взаємодію між здоров'ям людини та тварин і навколишнім середовищем, щоб розробити узгоджені з підходом OneHealth структурні рішення, які відповідають вимогам завтрашнього дня.

Європейський союз охорони здоров'я спирається на спільні зусилля ЄС щодо узгодження стосунків людини з природним середовищем шляхом участі в різних більш сталих моделях економічного зростання, як це передбачено Європейським зеленим курсом [1]. Боротьба зі зміною клімату та пошук шляхів адаптації до нових умов, збереження та відновлення біорізноманіття, поліпшення раціону харчування та способу життя, скорочення та припинення забруднення навколишнього середовища матимуть позитивні наслідки для здоров'я громадян, а Європейський союз охорони здоров'я зможе краще захистити його.

Згадане вище повідомлення ЄК пропонує перші структурні блоки Європейського союзу охорони здоров'я. Цей документ імплементує обов'язок забезпечити високий рівень охорони здоров'я людини, як це визначено в Хартії основоположних прав Європейського Союзу. У повідомленні викладаються уроки, винесені з першого етапу пандемії, та обстоюється зміцнення існуючих структур та механізмів для кращого захисту, попередження, готовності та реагування на небезпеку для здоров'я на рівні ЄС. ЄК рекомендує посилити основи транскордонного співробітництва проти всіх загроз здоров'ю населення з метою кращого захисту життів та єдиного внутрішнього ринку, а також для підтримки найвищих стандартів у галузі захисту прав людини та громадянських свобод. Пропонується також посилити роль ЄС у міжнародній координації та співпраці з метою запобігання та контролю транскордонних загроз здоров'ю та поліпшення глобальної безпеки здоров'я.

ЄК спеціально наголошує, що розроблені нею пропозиції передбачені чинними положеннями Договору про функціонування Європейського Союзу, особливо статтею 168(5), згідно з якою Європейському Парламенту та Раді ЄС дозволяється ухвалювати заохочувальні заходи, призначені для захисту та поліпшення здоров'я людини, зокрема для боротьби з основними тяжкими хворобами, що мають транскордонний характер [8]. Завдяки модернізації правових рамок та структури ЄС для належного реагування на транскордонні загрози здоров'ю ці перші структурні блоки Європейського союзу охорони здоров'я посилять загальний вплив ЄС та його наднаціональних інститутів, водночас повністю враховуючи національну компетенцію держав-членів у галузі охорони здоров'я.

Якщо конкретно, то до цього повідомлення додаються три законодавчі пропозиції, які стосуються: оновлення Рішення 1082/2013 / ЄС про серйозні

транскордонні загрози здоров'ю, посилення мандату Європейського центру з профілактики та контролю захворювань та продовження мандату Європейського агентства з лікарських засобів. Вони пов'язані із запропонованою ЄК в червні 2020 р. пропозицією щодо вдосконалення Механізму цивільного захисту Союзу<sup>1</sup> [15]. Разом ці пропозиції створять надійну та економічно вигідну структуру, яка дозволить державам-членам ЄС реагувати на майбутні кризи у сфері охорони здоров'я не поодиночки, а як Союз.

Якщо законодавчі пропозиції передбачають обробку персональних даних, це відбуватиметься у повній відповідності до чинних правил щодо захисту даних ЄС. Принципи та конкретні гарантії, встановлені рамками захисту даних ЄС [16], дозволяють забезпечити ефективний та всебічний захист персональних даних, включаючи дані, що стосуються стану здоров'я.

Отже, пропозиції ЄК передбачають:

*I. Посилений механізм охорони здоров'я ЄС.* Щоб створити більш надійний мандат для координації між ЄК та агентствами ЄС, ЄК пропонує розробити та прийняти нову постанову про серйозні транскордонні загрози здоров'ю. Нова структура буде:

1. Посилювати готовність. Будуть розроблені план та рекомендації щодо готовності до кризи у сфері охорони здоров'я та пандемії, а також рекомендації щодо прийняття відповідних планів на національному рівні в поєднанні з всеохопними та прозорими рамками звітування та аудиту. Підготовка національних планів підтримуватиметься Європейським центром з профілактики та контролю захворювань та іншими агентствами ЄС. ЄК та агентства ЄС здійснюватимуть аудит планів та перевірятимуть їх на стресостійкість.

2. Посилювати нагляд. На рівні ЄС буде створена посилена інтегрована система нагляду із застосуванням штучного інтелекту та інших передових технологічних засобів.

3. Поліпшувати звітність даних. Від держав-членів вимагатимуть активізувати звітування про показники систем охорони здоров'я (наприклад, наявність лікарняних ліжок, спеціалізоване лікування та можливості інтенсивної терапії, кількість підготовленого медичного персоналу тощо).

4. Оголошувати про надзвичайну ситуацію в ЄС. Це сприятиме посиленню координації та дозволить здійснювати розроблення, накопичення запасів та закупівлю продукції, необхідної в умовах кризи [4].

*II. Потужніші та ефективніші агентства ЄС.* Європейський центр з контролю та профілактики захворювань та Європейське агентство з лікарських засобів займають чільне місце в роботі ЄС щодо вирішення проблеми COVID-19 з моменту спалаху пандемії. Однак COVID-19 продемонстрував, що обидві установи мають бути посилені та забезпечені більшими повноваженнями для кращого захисту громадян ЄС та вирішення транскордонних загроз для здоров'я населення.

Мандат Європейського центру з профілактики та контролю захворювань буде посилений, для того щоб він міг підтримувати ЄК та держави-члени в таких сферах:

- епідеміологічний нагляд за допомогою інтегрованих систем, що забезпечують спостереження в режимі реального часу;
- планування готовності та реагування, звітування та аудит;
- надання необов'язкових рекомендацій та варіантів управління ризиками;

<sup>1</sup> Механізм цивільного захисту Союзу дозволяє ЄК підтримувати держави-члени в координації зусиль щодо запобігання стихійним лихам, а також за допомогою свого Координаційного центру з реагування на надзвичайні ситуації – в реагуванні, коли їх національні можливості перевантажені будь-яким видом катастрофи, включаючи такий, як COVID-19.

– спроможність мобілізувати та розгорнути спеціальну групу ЄС з питань охорони здоров'я для сприяння заходам, що вживаються на місцевому рівні в державах-членах;

– побудова мережі референтних лабораторій ЄС та мережі речовин людського походження [4].

Мандат Європейського агентства з лікарських засобів буде посилений, щоб він міг сприяти скоординованому реагуванню на кризи у сфері охорони здоров'я на рівні Союзу шляхом:

– моніторингу та зменшення ризику нестачі критично важливих ліків та медичних виробів;

– надання наукових консультацій щодо лікарських засобів, які можуть потенційно лікувати, запобігати чи діагностувати захворювання, що викликають ці кризи;

– координації досліджень для моніторингу ефективності та безпеки вакцин;

– координації клінічних випробувань [4].

COVID-19 навряд чи буде єдиною глобальною або загальноєвропейською кризою охорони здоров'я нинішнього століття. Передбачаючи це, ЄС потрібен спеціальний європейський орган, який посилить готовність Союзу до реагування на нові транскордонні загрози здоров'ю людей. Місія цього органу полягатиме в тому, щоб надати можливість ЄС та його державам-членам швидко застосовувати найсучасніші медичні та інші заходи у випадку надзвичайної ситуації, охоплюючи весь ланцюжок створення вартості від концепції до розподілу та використання.

Європейський орган плануватиме, координуватиме та збиратиме екосистеми державних та приватних можливостей, які спільно дозволять швидко реагувати в разі виникнення нагальної потреби. Якщо в ЄС буде оголошена надзвичайна ситуація у сфері охорони здоров'я, цей орган отримає спеціальні додаткові ресурси, необхідні для адекватного реагування в інтересах усіх держав-членів.

Спираючись на досвід розробки вакцин проти COVID-19 та роботи центрального координаційного органу для медичного обладнання, ЄК має намір розпочати підготовчі дії, що зосереджуватимуться на нових біологічних загрозах для здоров'я людей, таких як пов'язані з COVID-19 трансмісивні захворювання та антимікробна резистентність. Паралельно ЄК розпочне оцінювання впливу та консультації щодо створення агентства ЄС з метою запропонувати у 2021 р. спеціально уповноважену та забезпечену ресурсами спеціальну структуру для початку її діяльності у 2023 р. У такий спосіб буде забезпечено синергію та взаємодоповнення з існуючими органами ЄС та відповідними програмами витрат [4, р. 21].

**Висновки.** Пандемія COVID-19 торкнулася кожного аспекту особистого, професійного, соціального та економічного життя європейців і виявила тим самим структурні слабкості та неспроможності ринку щодо готовності та здатності реагувати узгоджено, швидко та ефективно, щоб захистити громадян ЄС від криз у сфері охорони здоров'я. Спільна відповідальність держав-членів ЄС полягає в тому, щоб оперативнo вжити необхідних заходів та подолати роздробленість і прогалини в інструментах політики, інформації та способах мислення, які в іншому випадку продовжуватимуть робити європейців колективно вразливими та загрожувати їхньому життю.

Пандемія COVID-19 продемонструвала необхідність та важливість скоординованих дій на рівні ЄС. В ЄС дійшли висновку, що для ефективної протидії загрози, яку становить коронавірус COVID-19, європейським органам охорони здоров'я необхідно злагоджено працювати разом, об'єднати свої ресурси та досвід, а також діяти максимально спільно та в тісній координації з економічними органами. Це єдиний спосіб ефективно протидіяти транскордонній загрози здоров'ю COVID-19. З огляду на це Голова ЄК як єдино правильний

політичний та управлінський крок запропонувала створити Європейський союз охорони здоров'я в умовах Об'єднаної Європи.

У повідомленні ЄК, яке окреслює напрями та практичні кроки розбудови Європейського союзу охорони здоров'я, викладені додаткові дії, які необхідно вжити в найближчому майбутньому як на європейському, так і на національному рівні, щоб підвищити стійкість ЄС до всіх транскордонних загроз здоров'ю та забезпечити всіх європейських громадян високим рівнем охорони здоров'я, на який вони розраховують і заслуговують. ЄК також визначила основні елементи майбутнього органу реагування на надзвичайні ситуації у сфері охорони здоров'я, який буде запропоновано створити до кінця 2021 р. Така структура буде важливим новим елементом для підтримки кращої реакції на рівні ЄС на транскордонні загрози здоров'ю.

### Список бібліографічних посилань

1. *A European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).
2. Bartlett, O. (2020, September 1). COVID-19, the European Health Union and the CJEU: Lessons from the Case Law on the Banking Union. *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 9. doi: 10.1017/err.2020.78.
3. Bazzan, G. (2020, November 12). Exploring Integration Trajectories for a European Health Union. *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 11. doi: 10.1017/err.2020.98.
4. *Building a European Health Union: Reinforcing the EU's resilience for cross-border health threats: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. – Brussels, 11.11.2020 COM (2020) 724 final. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0724&from=EN>.
5. *Citizens call for a bigger EU budget to tackle crisis*. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis-2>.
6. *Climate Change and Health*. Retrieved from <https://easac.eu/projects/details/climate-change-and-health>.
7. Coghlan, N. (2020, October 21). Health Union and Bioethical Union: Does Hippocrates Require Socrates? *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 15. doi: 10.1017/err.2020.89.
8. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2010/c 83/01. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2010/083/01&from=EN>.
9. *Coronavirus isn't an outlier; it's part of our interconnected viral age*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-global-epidemics-health-pandemic-covid-19>.
10. Guy, M. (2020, September 9). Towards a European Health Union: What Role for Member States? *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 9. doi: 10.1017/err.2020.77.
11. Hervey, T. & Ruijter, A. de (2020, September 4). The Dynamic Potential of European Union Health Law. *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 10. doi: 10.1017/err.2020.70.
12. *IPBES #PandemicsReport: Escaping the «Era of Pandemics»*. Retrieved from <https://ipbes.net/pandemics>.
13. Maggetti, M. (2020, November 12). Trust, Coordination and Multi-level Arrangements: Lessons for a European Health Union. *European Journal of Risk Regulation*. 11(3), 1 – 10. doi: 10.1017/err.2020.97.
14. Mcevoy, E. & Ferri, D. (2020, October 26). The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union. *European Journal of Risk Regulation*. 11(3), 1 – 13. doi: 10.1017/err.2020.91.
15. *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism*. COM/2020/220 final. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:220:FIN>.

16. *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

17. *Situation updates on COVID-19*. Retrieved from <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates>.

18. *State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655).

19. *Surveillance Atlas of Infectious Diseases*. Retrieved from <https://atlas.ecdc.europa.eu/public/index.aspx?Dataset=27&HealthTopic=4>.

### **List of references**

1. *A European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en) [in English].

2. Bartlett, O. (2020, September 1). COVID-19, the European Health Union and the CJEU: Lessons from the Case Law on the Banking Union. *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 9. doi: 10.1017/err.2020.78 [in English].

3. Bazzan, G. (2020, November 12). Exploring Integration Trajectories for a European Health Union. *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 11. doi: 10.1017/err.2020.98 [in English].

4. *Building a European Health Union: Reinforcing the EU's resilience for cross-border health threats: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Brussels, 11.11.2020 COM (2020) 724 final*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0724&from=EN> [in English].

5. *Citizens call for a bigger EU budget to tackle crisis*. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis-2> [in English].

6. *Climate Change and Health*. Retrieved from <https://easac.eu/projects/details/climate-change-and-health> [in English].

7. Coghlan, N. (2020, October 21). Health Union and Bioethical Union: Does Hippocrates Require Socrates? *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 15. doi: 10.1017/err.2020.89 [in English].

8. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2010/c 83/01. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2010/083/01&from=EN> [in English].

9. *Coronavirus isn't an outlier, it's part of our interconnected viral age*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-global-epidemics-health-pandemic-covid-19> [in English].

10. Guy, M. (2020, September 9). Towards a European Health Union: What Role for Member States? *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 9. doi: 10.1017/err.2020.77 [in English].

11. Hervey, T. & Ruijter, A. de (2020, September 4). The Dynamic Potential of European Union Health Law. *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 1 – 10. doi: 10.1017/err.2020.70 [in English].

12. *IPBES #PandemicsReport: Escaping the «Era of Pandemics»*. Retrieved from <https://ipbes.net/pandemics> [in English].

13. Maggetti, M. (2020, November 12). Trust, Coordination and Multi-level Arrangements: Lessons for a European Health Union. *European Journal of Risk Regulation*. 11(3), 1 – 10. doi: 10.1017/err.2020.97 [in English].

14. Mcevoy, E. & Ferri, D. (2020, October 26). The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union. *European Journal of Risk Regulation*. 11(3), 1 – 13. doi: 10.1017/err.2020.91 [in English].

15. *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism. COM/2020/220 final*.

Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:220:FIN> [in English].

16. *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> [in English].

17. *Situation updates on COVID-19*. Retrieved from <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates> [in English].

18. *State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655) [in English].

19. *Surveillance Atlas of Infectious Diseases*. Retrieved from <https://atlas.ecdc.europa.eu/public/index.aspx?Dataset=27&HealthTopic=4> [in English].

RUDIК Oleksandr

PhD in Political Science, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Law and European integration,

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### **EUROPEAN HEALTH UNION AS A DIRECTION FOR FURTHER DEEPENING OF EU INTEGRATION**

The article examines the European Health Union as a direction for further deepening of EU integration. The COVID-19 pandemic has revealed structural weaknesses and market failures in our foresight, preparedness and ability to respond coherently, rapidly and appropriately to protect our citizens from health crises, thus demonstrating the need and importance of coordinated action on EU level. The EU has concluded that for effective counteraction the threat pandemic poses, European health authorities need to work seamlessly together, to pool their resources and expertise, and to operate as jointly as possible and in close coordination with the economic authorities. This is the only way to counter the cross-border health threat of COVID-19 effectively. With this in mind, the President of the European Commission U. von der Leyen in her State of the Union Address at the European Parliament proposed the creation of the European Union for Health as the only right political and administrative step in the EU settings. The European Commission's Communication sets out the additional actions that need to be taken in the immediate future, both at the European and the national level to increase EU resilience to all cross-border health threats and provide all European citizens with the high level of public health they expect and deserve. It is both EU and its member States shared and urgent responsibility to take forward these measures quickly and thoroughly, and to overcome the fragmentation and gaps in instruments, information, and mind-sets, which will otherwise continue to make Europeans collectively vulnerable and endanger their way of life. The European Health Union should be seen in the context of existing integrated European governance strategies, such as the European Energy Union and the European Green Course, taken and adopted for overcoming problems of governance fragmentation and inadequacy of fragmented policy responses to cross-cutting policy challenges.

Key words: public administration, public policy, European integration, Europeanization, health care.

*Надійшла до редколегії 21.12.20*

Наукове видання  
**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Збірник наукових праць  
Заснований у 2009 р.  
Випуск 4(47), 2020 р.

Редактори: А. В. Соколова, О. М. Шаповалова  
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

---

Підписано до друку 30.12.20. Формат 70x100 1/16. Ум. друк. арк. 12,67.  
Обл.-вид. арк. 12,68. Тираж 100 пр. Зам. № 28/20

---

Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Україна, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
ДК №1743 від 06.04.2004 р.  
Видруковано в повній відповідності до оригінал-макета  
Видавництво «Грані»  
Україна, 49000, м. Дніпро, вул. Старокозацька, буд. 12 д, кв. 8  
e-mail: graniprint@gmail.com