



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України

# Аспекти публічного управління

[www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)

2019 ТОМ 7 № 9

Видається з вересня 2013 року

12 разів на рік

Дніпро

Видавництво «Грані»

2019



Аспекти публічного  
управління

Науковий журнал

2019 Том 7 № 9

**Засновник:**

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

Свідоцтво про реєстрацію  
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і  
науки України від 15.04.14 р. надано статус  
фахового видання  
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради  
Дніпропетровського регіонального інституту  
державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентіві України  
(протокол № 08/228 від 29.10.2019).

ISSN 2311-6420 (Print)  
ISSN 2413-8231 (Online)

**Індексується:**

DOAJ  
IndexCopernicus  
ERIH PLUS  
Google Scholar  
Vernadsky National Library of Ukraine  
CrossRef  
eLibrary  
Ulrichs web

**Видавець:**

Видавництво «Грані»  
Україна, 49000, Дніпро  
вул. Старокозачка, 12д, к. 8  
+38(056)794-54-63  
aspects.dnipro@gmail.com  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі  
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат,  
власних імен, географічних назв, підприємств,  
організацій, установ та ін. інформації  
несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не  
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не  
покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за  
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2019

## Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій

Заступники головного редактора: Іванова Світлана,  
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталя, Рудік Олександр  
Технічний редактор: Лобода Руслана

Коректор української / російської мови: Левщанова Ольга

Коректор англійської мови: Комлева Юлія

## Редакційна колегія

Серьогін Сергій	голова, д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	заступник голови, д.і.н., проф.
Квітка Сергій	секретар, д. держ. упр., доц.
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андріанов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Антонова Ольга	д. держ. упр., доц.
Баштанник Віталій	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Гончарук Наталья	д. держ. упр., проф.
Каховська Олена	д. е. н., проф.
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовенє Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталья	д. держ. упр., проф.
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвеева Ольга	к. держ. упр., проф.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Старушенко Галина	к. т. н., доцент
Сорокіна Людмила	к. соц. н., доцент
Тарасенко Тетяна	к. держ. упр., доцент
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.
Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Ружевічус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)



Public Administration  
Aspects

Scientific journal

7 (9) 2019

**Founder:**

Dnipropetrovsk regional institute for public  
administration of National academy for public  
administration under  
the President of Ukraine

Registration license  
KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the  
Ministry of Education and Science of Ukraine  
was given the status of specialized publication on  
public administration

Published by the decision of Academic council  
of Dnipropetrovsk regional institute of public  
administration of National academy for public  
administration under  
the President of Ukraine  
(protocol № 08/228 dated 29.10.2019)

ISSN 2311-6420 (Print)  
ISSN 2413-8231 (Online)

**Indexed:**

DOAJ  
IndexCopernicus  
ERIH PLUS  
Google Scholar  
Vernadsky National Library of Ukraine  
CrossRef  
eLibrary  
Ulrichs web

**Publisher:**

Publishing house «Grani»  
12d, Starokosatska St., office 8  
Dnipro, Ukraine, 49000  
+38(056)794-54-63  
aspects.dnipro@gmail.com  
Publishing license:  
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private  
names, enterprises and  
organizations titles, geographical locations etc. to  
be bared by the authors.

The editorial office and board do not always share  
the views and thoughts expressed in published  
articles.

Reprints and translations are allowed on the  
written consent with the editorial office and the  
author.

© «Public administration aspects» 2019

## Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputy Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina Tetiana,  
Sorokina Natalia, Rudik Oleksandr

Technical Editor: Loboda Ruslana

Corrector of Ukrainian / Russian language: Levshchanova Olha

Corrector of English language: Komleva Yulia

## Editorial board

Serohin Sergiy

head of editorial board,  
Full Prof. Dr.

Borodin Yevhenii

deputy head, Full. Prof., Dr.  
secretary, Assoc. Prof., Dr.

Kvitka Sergiy

Full Prof. Dr. (Poland)

Awrejcewicz Jan

Full Prof. Dr. (Germany)

Andrianov Igor

Assoc. Prof., Dr.

Antonova Olha

Full Prof. Dr.

Bashtannyk Vitalii

Full Prof. Dr.

Bobrovska Olena

Full Prof. Dr.

Honcharuk Natalia

Full Prof. Dr.

Kakhovska Olena

Full Prof. Dr.

Ivanova Svitlana

Assoc. Prof. PhD

Kravchenko Viktor

Full Prof. PhD

Krushelnytska Taisiia

Full Prof. Dr.

Lypovska Natalia

Full Prof. Dr.

Ohdanskyi Kyrylo

Assoc. Prof. PhD

Mamatova Tetiana

Full Prof. Dr.

Matveieva Olha

Full Prof. PhD

Molokanova Valentyna

Full Prof. Dr.

Pysmennyi Ihor

Full Prof. Dr.

Prokopenko Leonid

Full Prof. Dr.

Starushenko Halyna

Assoc. Prof. PhD

Sorokina Liudmyla

Assoc. Prof. PhD

Tarasenko Tetiana

Assoc. Prof. PhD

Chykarenko Iryna

Assoc. Prof., Dr.

Abelseitova Svitlana

Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)

Bachynskyi Yarema

J. D. (USA)

Hao Tianmin

Assoc. Prof. PhD (PRC)

Huhnin Oleksandr

Full Prof. Dr. (Poland)

Kuznecoviene Jolanta

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Kravchenko Bohdan

Full Prof. Dr.

Ruzhevichus Yuzas

(Kyrgyz Republic)  
Full Prof. Dr. (Lithuania)

Serafinas Dalius

Full Prof. Dr. (Lithuania)

# Зміст

- C. 5  
*Сергій Квітка, Олександр Мазур*  
Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні
- C. 19  
*Наталія Костюк, Діана Скубченко*  
Перспективи запровадження механізмів правового регулювання мобінгу в Україні
- C. 32  
*Оксана Бойко*  
Стратегія реформування державного управління у сфері цивільного захисту з урахуванням євроінтеграції України
- C. 40  
*Наталія Гончарук, Леся Прудиус*  
Формування та розвиток інтегральної компетентності депутатів місцевих рад в Україні: правові аспекти
- C. 53  
*Федір Петрухін, Христіна Приходько, Павло Сидоренко, Ольга Семчик*  
Стимулювання Е-розвитку громад в Україні: концептуально-правові засади (до питання про муніципальне управління на основі даних)
- C. 62  
*Юрій Курілов*  
Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього
- C. 79  
*Ольга Матвеева, Лілія Шевченко*  
Аналіз стану та тенденцій розвитку зовнішньої торгівлі в Дніпропетровській області: виклики та можливості для сталого регіонального зростання

# Contents

- P. 5  
*Sergiy Kvitka, Oleksandr Mazur*  
Internet access through mobile devices: world experience and perspectives of development in Ukraine
- P. 19  
*Natalia Kostiuk, Diana Skubchenko*  
The prospects of introducing the mechanisms of legislative regulation of mobbing in Ukraine
- P. 32  
*Oksana Boiko*  
State Administration Reform Strategy in the Sphere of Civil Protection in the Context of European Integration of Ukraine
- P. 40  
*Natalia Goncharuk, Lesya Prudius*  
Formation and Development in Integral Competences of Local Council Deputies in Ukraine: Legal Aspects
- P. 53  
*Fedir Petrukhin, Khrystyna Prykhodko, Pavlo Sydorenko Pavlo, Olga Semchik*  
Promoting E-development of communities in Ukraine: conceptual and legal foundations (regarding the municipal data-driven governance)
- P. 62  
*Yuriy Kurilov*  
Administrative reform in Ukraine: from its origins to the future
- P. 79  
*Olga Matveieva, Lilia Shevchenko*  
Analysis of the situation and trends in foreign trade of Dnipropetrovsk region: challenges and opportunities for the sustainable regional growth

## Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні

*Сергій Квітка, Олександр Мазур, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті розглянуто питання поширення доступу до швидкісного Інтернету з використанням бездротового мобільного зв'язку 4G. Метою дослідження було визначення векторів розвитку доступу до Інтернет через мобільні пристрої у світі та стан впровадження цих технологій в Україні на прикладі Дніпропетровської області.

Методологічною основою дослідження став порівняльний аналіз та методологія Форсайту. Джерелами інформації стали документи міжнародних організацій, дані з відкритих джерел щодо використання технології 3G/4G провайдерами мобільного зв'язку на території Дніпропетровської області, експертні опитування спеціалістів органів управління в об'єднаних територіальних громадах. Також авторами проведено огляд швидкостей підключення до мобільного Інтернету в країнах світу з урахуванням наявного стану доступності покриття мережі 4G через використання мобільних пристроїв з необхідними робочими діапазонами частот та високими вимогами до мережевих швидкостей.

Результатом проведеної роботи стало виявлення взаємозв'язку поширення мобільного зв'язку 3G/4G з розвитком електронного урядування на відповідних територіях. Зокрема, це стосується рівня розробки та функціонування веб-порталів органів місцевого самоврядування, забезпечення доступу населення до публічної інформації та електронних публічних послуг. Зроблено порівняльний аналіз відкритих статистичних даних стосовно доступу до мережі Інтернет через мобільні пристрої у країнах ЄС та Україні. Описано основні етапи впровадження в Україні рухомого (мобільного) зв'язку поколінь 3G, 4G та 5G. Наведено наявні можливості мобільних пристроїв, виготовлених для використання в мережах 4G.

Проведено дослідження стану покриття зв'язку 3G/4G територій 60 об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області та систематизовані дані щодо зведених інтегрованих показників покриття зв'язку 3G/4G на їх територіях. Доведено, що саме використання технології 3G/4G створює можливості подолання цифрової нерівності та подальшого розвитку електронного урядування в Україні. Запропоновано низку конкретних напрямків оптимізації роботи у цій сфері з боку органів публічного управління.

**Ключові слова:** цифровізація, технологія мобільного зв'язку 3G/4G, електронне врядування, цифрова нерівність, мобільний інтернет, територія доступу до зв'язку 3G/4G, об'єднані територіальні громади

## Internet access through mobile devices: world experience and perspectives of development in Ukraine

*Sergiy Kvitka, Oleksandr Mazur, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The issue of the expanding access to the high-speed Internet through 4G wireless mobile network has been studied in the article. The purpose of the research was to determine the vectors for the development of Internet access through mobile devices in the world and the stage of implementation of these technologies in Ukraine by the case of Dnipropetrovsk region.

The methodological basis of the study was the comparative analysis and the Foresight methodology. Documents of international organizations, open source data on the use of 3G / 4G technology by mobile network providers in the territory of Dnipropetrovsk region, expert surveys of specialists of governing bodies in the united territorial communities have been used as information sources. Speeds of mobile Internet networks in countries around the world have been reviewed by authors, paying attention to the

current availability of 4G network coverage using mobile devices with the required operating frequency ranges and high requirements to network speeds.

The result of the paper became the determination of relations between the spread of 3G / 4G mobile network and development of the e-governance in the studied territories. In particular, this includes the level of development and functioning of local governments' web portals, ensuring the access of population to the public information and electronic public services. A comparative analysis of the open statistic data on Internet access through mobile devices in the EU and Ukraine has been made. The basic stages of mobile 3G, 4G and 5G generations networks implementation in Ukraine have been described. The available possibilities for mobile devices made for use on 4G networks have been presented.

The research of the state of 3G / 4G network coverage in territories of 60 united territorial communities of Dnepropetrovsk region has been carried out and the data on aggregated integrated coverage indicators of 3G / 4G network have been systematized. It has been proven that the use of 3G / 4G technology creates opportunities for the digital inequality's overcoming and further development of the e-governance in Ukraine. A number of concrete directions of optimization of public administration bodies' activity in this sphere have been suggested.

**Keywords:** *digitalization, 3G / 4G mobile technology, the e-governance, digital inequality, mobile internet, territory of 3G / 4G network access, united territorial communities*

## Доступ к сети Интернет через мобильные устройства: мировой опыт и перспективы развития в Украине

*Сергей Квитка, Александр Мазур, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье рассмотрены вопросы распространения доступа к скоростному Интернету с использованием беспроводной мобильной связи 4G. Целью исследования было определение векторов развития доступа в Интернет через мобильные устройства в мире и состояние внедрения этих технологий в Украине на примере Днепропетровской области.

Методологической основой исследования стал сравнительный анализ и методология Форсайта. Источниками информации стали документы международных организаций, данные из открытых источников по использованию технологии 3G/4G провайдерами мобильной связи на территории Днепропетровской области, экспертные опросы специалистов органов управления в объединенных территориальных громадах. Также авторами проведен обзор скоростей подключения к мобильному Интернету в странах мира с учетом имеющегося состояния доступности покрытия сети 4G с использованием мобильных устройств с необходимыми рабочими диапазонами частот и высокими требованиями к сетевым скоростям.

Результатом проведенной работы стало выявление взаимосвязи распространения мобильной связи 3G/4G с развитием электронного управления на соответствующих территориях. В частности это касается уровня разработки и функционирования веб-порталов органов местного самоуправления, обеспечения доступа населения к публичной информации и электронным публичным услугам. Сделан сравнительный анализ открытых статистических данных о доступе к сети Интернет через мобильные устройства в странах ЕС и Украине. Описаны основные этапы внедрения в Украине подвижной (мобильной) связи поколений 3G, 4G и 5G. Приведены имеющиеся возможности мобильных устройств, изготовленных для использования в сетях 4G.

Проведено исследование состояния покрытия связи 3G/4G территорий 60 объединенных территориальных громад Днепропетровской области и систематизированы данные по сводным интегрированным показателям покрытия связи 3G/4G на их территориях. Доказано, что именно использование технологии 3G/4G создает возможности преодоления цифрового неравенства и дальнейшего развития электронного управления в Украине. Предложен ряд конкретных направлений оптимизации работы в этой сфере со стороны органов публичного управления.

**Ключевые слова:** *цифровизация, технология мобильной связи 3G/4G, электронное управление, цифровое неравенство, мобильный интернет, территория доступа к связи 3G/4G, объединенные территориальные громады*

Стаття підготовлена за результатами дослідження, яке проводилось у 2019 році в межах наукової теми «Оцінювання електронної готовності районів, міст та об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області» (державний реєстраційний номер 0119U101996).

### Постановка проблеми

**П**роблема цифрової нерівності та рівня розвитку електронного урядування, доступу громадян до публічних послуг та публічної інформації, тісно пов'язана з рівнем доступу до мережі Інтернет на різних територіях країни. Вирішення цієї проблеми лежить у площині подолання цифрового розриву між містами та сільською місцевістю з використанням технологій покриття мобільного зв'язку 3G/4G. Саме впровадження нових поколінь мобільного зв'язку, яке відбувається в Україні останнім часом, надає можливості подальшого розвитку електронного урядування і, зокрема, єдиної регіональної інформаційно-телекомунікаційної мережі органів державної влади та місцевого самоврядування. Ще не так давно такий сценарій розвитку вважався альтернативним і не конкурував з оптиковолоконними мережами. Але на сьогодні доступ до Інтернету через мобільні пристрої на високих мережевих швидкостях став реальністю і, з огляду на економічно розвинуті країни, має потужний потенціал для розвитку.

### Аналіз досліджень і публікацій

Різні аспекти проблематики розвитку нових поколінь мобільного зв'язку в Україні представлені досить широко. Цій тематиці присвячені роботи: А. І. Семенченка щодо механізмів державного управління у сфері зв'язку та інформатизації [1], І. І. Пархоменка, А. Ю. Чоботка щодо порівняльної характеристики стандартів бездротових технологій LTE та Wimax [2]; В. І. Примаченка щодо стану розвитку технологій 3-го покоління в Україні [3]; О. П. Карпія, Н. О. Маргіти щодо оцінки сучасного стану розвитку ринку мобільного зв'язку в Україні [4]; А. Ю. Могилової, А. Г. Девлетшаєвої щодо ретроспективного аналізу розвитку ринку інтернет-провайдингу в Україні [5]. Разом з тим впровадження нових поколінь мобільного зв'язку

для доступу до Інтернету досліджено ще досить мало і вимагає постійного моніторингу та аналізу з урахуванням сучасних світових тенденцій у цій сфері. Між тим саме доступ населення до Інтернету є первісною умовою розвитку електронного урядування та електронної демократії.

### Мета дослідження

Визначити основні напрямки покращення доступу населення до швидкісного Інтернету на основі аналізу стану розвитку зв'язку 4G у світі та дослідження рівня покриття мобільного зв'язку 4G на територіях об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області.

### Виклад основного матеріалу

Ще в червні 2003 р. рекомендаціями сектора радіозв'язку міжнародного союзу електрозв'язку про прогнозований розвиток систем широкопasmового рухомого зв'язку ІМТ-2000 (мобільного зв'язку третього покоління 3G) та подальших похідних цієї системи було окреслено швидкісний поріг для майбутніх систем мобільного зв'язку четвертого покоління 4G (4 Generation). Визначалось, що вони потребуватимуть підтримки швидкостей завантаження та передачі даних приблизно до 100 Мбіт/с [6], а це на порядок більше, ніж 3G.

Проведення міжнародним союзом електрозв'язку (далі – МСЕ) численних всесвітніх конференцій радіозв'язку було покликано розвивати координацію діяльності регіональних організацій електрозв'язку, для взаємодії у питаннях міжрегіонального характеру, для консультацій та обговорень для досягнення загального розуміння між країнами-членами МСЕ. Активний період впровадження систем 4G у світі пов'язано з результатами всесвітніх конференцій радіозв'язку, що відбулись у Женеві (2007 р., 2012 р.). У 2007 р. було остаточно передбачено потребу у функціонуванні таких систем зв'язку четвертого покоління з назвою ІМТ-Advanced (4G), що відображено у резо-

люціях і рекомендаціях конференції [7]. Після чого було розпочато випробування продуктивності та сумісності систем 4G з наявними системами зв'язку. Результати, наведені у звітах МСЕ стосовно цих випробувань, підтвердили можливість упровадження систем зв'язку 4G з використанням технологій LTE-Advanced на глобальному рівні. А за підсумками конференції 2012 р. узгоджено процеси розробки, використання та технічні вимоги до радіоінтерфейсів систем IMT-Advanced [8], які є також системами широкосмугового мобільного зв'язку. Окрім цього, було рекомендовано для наземного сегмента систем IMT-Advanced технології радіоінтерфейсів LTE-Advanced та WirelessMAN-Advanced [9].

Слід зауважити, що системи IMT-Advanced мають можливості мобільного зв'язку, які перевершують можливості систем 3G за основними характеристиками, а саме: надання послуг зв'язку високої якості; можливість взаємодії та сумісність послуг з попередніми поколіннями мобільного зв'язку, зокрема з мережами фіксованого зв'язку; функціонування з великою кількістю користувачів, широкий вибір зручних послуг і додатків для користувачів, можливість усесвітнього роумінгу тощо [9]. Треба відзначити очікування користувачів мобільного Інтернету, які постійно зростають, на різноманітні послуги та додатки, особливо мультимедійного характеру, що домінують у трафіку Інтернет-потоків. По суті через ці технології користувач отримує доступ до швидкісного мобільного Інтернету з можливістю без затримок обмінюватись файлами великого обсягу, завантажувати мобільні додатки та дивитись відео (відеотрансляції, відеочати, відеодзвінки) високої якості зображення тощо. Тобто для кожного користувача це буде вилитись у ще більші індивідуальні обсяги використання мобільного Інтернету.

Однак слушно зауважити, що мережі 4G потребують використання мобільних пристроїв з необхідними робочими діапазонами частот та високими вимогами до

швидкості завантаження (від якої залежить оперативність прийому даних з Інтернету на мобільний пристрій) та швидкості передачі даних (від якої залежить оперативність надсилання даних з пристрою в Інтернет).

На сьогодні для користувачів смартфонів доступні програми-додатки, які встановлюються через GooglePlay для тестування швидкостей 2G, 3G та 4G покриття зв'язком країн світу, що містяться у списку вимірювання.

Починаючи з 2006 р., компанія Ookla відома як розробник програми Speedtest для перевірки швидкості та продуктивності підключення до Інтернету в країнах світу з подальшим складанням рейтингу. Причому зазначена компанія наголошує на участі 500 мільйонів унікальних відвідувачів з усього світу, що беруть участь у тестуванні мобільних мереж. Так, у травні 2019 р., відповідно до щомісячного рейтингу мобільних широкосмугових швидкостей країн світу Speedtest Global Index, Україна посіла 89 місце зі швидкостями завантаження даних 19,56 Мб/с та передачі даних 10,78 Мб/с. Порівняно з даними травня 2018 р. Україна піднялась на п'ять позицій цього рейтингу, в якому розглядаються 140 країн світу. У п'ятірку рейтингу входять Південна Корея зі швидкістю завантаження даних 76,74 Мб/с, Норвегія – 67,93 Мб/с, Канада – 63,81 Мб/с, Катар – 62,82 Мб/с, Австралія – 62,38 Мб/с [10].

Країни Європейського союзу в рейтингу мають такі показники середніх швидкостей завантаження даних, а саме: Австрія – 42,91 Мб/с, Бельгія – 48,15 Мб/с, Великобританія – 30,93 Мб/с, Данія – 49,14 Мб/с, Естонія – 44,07 Мб/с, Німеччина – 31,90 Мб/с, Греція – 42,79 Мб/с, Ірландія – 24,37 Мб/с, Іспанія – 33,70 Мб/с, Італія – 32,93 Мб/с, Кіпр – 38,48 Мб/с, Латвія – 32,27 Мб/с, Литва – 46,39 Мб/с, Люксембург – 45,03 Мб/с, Мальта – 50,85 Мб/с, Нідерланди – 62,01 Мб/с, Польща – 30,83 Мб/с, Португалія – 34,75 Мб/с, Румунія – 37,09 Мб/с, Словаччина – 34,38 Мб/с, Словенія – 34,48 Мб/с, Угорщина – 46 Мб/с, Чеська Республіка – 48,68 Мб/с, Фінляндія – 43,77 Мб/с, Франція – 45,83 Мб/с, Хорватія

– 52,78 Мб/с та Швеція – 47,59 Мб/с. Для порівняння слід навести виміряні середні швидкості завантаження даних у Сінгапурі – 53,47 Мб/с та великих країнах, таких як: США – 35 Мб/с, Китай – 33,72 Мб/с, Японія – 30,85 Мб/с, Бразилія – 21,39 Мб/с [10].

За статистичними даними Євростату, у країнах Європейського Союзу кількість осіб у віці від 16 до 74 років, які часто користуються Інтернетом (щодня або майже щодня в середньому), у 2007 р. складала 38 % від їх загальної кількості, а у 2018 р. – 76 %. Причому статистикою розглядалось користування мережею Інтернет, яке містить усі місця та способи доступу з приватними чи робочими цілями [11].

За результатами поквартального тестування швидкостей мобільних мереж України протягом 2018 р., мережа компанії Kyivstar була визнана переможцем премії Speedtest Award for Ukraine з середніми швидкостями завантаження 17,94 Мбіт/с та передачі даних 8,99 Мбіт/с. За переможцем розташувалась компанія Lifecell з середніми швидкостями завантаження 16,64 Мбіт/с та передачі даних 6,69 Мбіт/с. Третя позиція за компанією Vodafone з середніми швидкостями завантаження 14,00 Мбіт/с та передачі даних 6,63 Мбіт/с. Для визначення швидкостей мобільних мереж трьох основних операторів мобільного зв'язку України компанія Ookla порівнювала ініційовані користувачами (абонентами мобільних мереж) тести, зроблені на пристроях, що підтримують 4G у мобільних додатках Speedtest на операційних системах iOS і Android [12]. Компанія Kyivstar відреагувала на присвоєне місце в рейтингу зазначивши, що «за 2018 рік використання мобільного даних-трафіку в мережі Київстар у порівнянні з 2017 збільшилось на 153 %, до 2,7 ГБ на абонента, а це більше, ніж використовують абоненти у мережах мобільного зв'язку в Угорщині, Бельгії та Словаччині. Що цікаво, понад 40 % усього трафіку мобільного Інтернету вже у мережі 4G» [13].

Загалом цей рейтинг наявно підтверджує тенденцію зростання швид-

костей завантаження та передачі даних мобільними широкопasmовими каналами у переважній кількості країн світу, зокрема і в Україні.

Ще одна компанія Opensignal, яка наголошує на щоденному здійсненні двох мільярдів індивідуальних вимірювань мобільних мереж зв'язку 4G за допомогою програм-додатків з десятків мільйонів мобільних пристроїв у всьому світі з метою покращення мобільного зв'язку. Цією компанією підготовлено звіт за період з 1 жовтня по 29 грудня 2017 р., у якому зроблено висновки про те, що глобальна мобільна індустрія зосереджена на розширенні доступу до мережі 4G для якомога більшої кількості користувачів, а на другий план відходить збільшення швидкостей завантаження та передачі даних. Причому замість вимірювання географічного покриття компанія Opensignal здійснює вимірювання доступності через відстеження частки часу, за який користувачі мають доступ до мобільної мережі зв'язку 4G. Аналітики компанії приходять до висновку, що країни можуть мати доступні мережі зв'язку 4G, але швидкості в них можуть бути обмежені через брак потужності. І навпаки, країни з новими мережами мобільного зв'язку 4G можуть мати обмежену доступність до мереж, проте мале навантаження може підтримувати більшу швидкість [14]. Слід зазначити, що у вибірку компанії Opensignal не взято Україну до розгляду, аргументуючи це недостатністю даних для проведення статистично ґрунтового аналізу.

За даними компанії Opensignal, у п'ятірку країн з найвищою доступністю мереж 4G входять: Південна Корея – 97,49 %, Японія – 94,70 %, Норвегія – 92,16 %, Гонконг – 90,34 %, США – 90,32 %. Щоб порівняти доступність мереж 4G серед країн Європи, площі територій яких наближені за розміром до території України (603,5 тис. км<sup>2</sup>) [15], розглянемо таке: доступність мереж 4G Румунії (площа 238,391 тис. км<sup>2</sup>) дорівнює 72,88 %, Польщі (312,685 тис. км<sup>2</sup>) – 72,84 %, Фінляндії (337,030 тис. км<sup>2</sup>) – 82,79 %, Німеччини (357,021 тис. км<sup>2</sup>) – 65,67%, Норвегії (385,25 тис. км<sup>2</sup>) – 92,16

%, Швеції (449,964 тис. км<sup>2</sup>) – 87,31 %, Іспанії (504,782 тис. км<sup>2</sup>) – 83,73 %, Франції (643,548 тис. км<sup>2</sup>) – 68,31 % [14].

Інші країни Європейського союзу у звіті вищезазначеної компанії мають такі показники доступності мереж 4G: Австрія – 75,6 %, Бельгія – 85,11 %, Болгарія – 73,96 %, Великобританія – 77,28 %, Данія – 80,5 %, Естонія – 84,21 %, Греція – 76,04 %, Ірландія – 56,67 %, Італія – 69,66 %, Латвія – 84,17 %, Литва – 88,4 %, Люксембург – 79,95 %, Нідерланди – 89,64 %, Португалія – 75,57 %, Словаччина – 78,96 %, Словенія – 79,22 %, Угорщина – 89,26 %, Чеська Республіка – 87,37 %, Хорватія – 80,44 % [14].

Високі показники доступності, швидкостей завантаження та передачі даних зв'язку 4G у країнах ЄС показують, що розвиток зв'язку четвертого покоління впевнено виходить на пікові показники і стає основним засобом доступу до Інтернет.

Тим часом спеціальний звіт Європейського суду аудиторів (далі – ЄСА) ставить під сумнів вчасне виконання державами-членами ЄС запланованих заходів та показників у рамках стратегії «Європа 2020», зокрема щодо широкопasmового покриття до 2020 р. ЄСА, будучи інституцією Європейського союзу, звертає увагу держав-членів ЄС, що цілі їх стратегій відрізняються від цілей стратегії «Європа 2020» щодо вирішення проблеми з наявною інфраструктурою Інтернету. Згідно зі своєю місією ЄСА діє як незалежний захисник фінансових інтересів громадян Союзу. Посилаючись на виділене в попередні роки фінансування, за результатами аудиту, ЄСА прогнозує невиконання умови забезпечення всіх європейців (у містах і сільській місцевості) швидкісним широкопasmовим доступом (понад 30 Мбіт/с) до 2020 р. Особливо ЄСА відзначає відставання у сільських районах, де існує менше стимулів для бізнесу інвестувати в надання послуг широкопasmового доступу [16].

Загалом наведена ситуація також притаманна Україні – сільські райони залишаються проблематичними у сенсі доступу до Інтернету, зокрема і застосуванні мереж

мобільного зв'язку.

Усвідомлюючи певні недоліки, можна констатувати, що глобальне впровадження мереж зв'язку 4G призводить до позитивних зрушень для користувачів Інтернету, зокрема до зниження вартості трафіку, покращення сервісних можливостей з інтуїтивним програмним забезпеченням, а також до збільшення належної ємності акумулятора смартфона. Це, своєю чергою, сприяє охопленню більшої кількості користувачів, які стають упевненими прихильниками доступу до Інтернет через технології зв'язку 4G.

Щодо України, то довгоочікуваним повномасштабним початком впровадження 3G стала конверсія радіочастотного ресурсу України з оборонного підпорядкування у смуги радіочастот загального користування для запровадження в Україні системи мобільного зв'язку третього покоління стандарту IMT-2000 (UMTS) [17]. Цьому передувало розподіл повноважень у сфері телекомунікацій та використання радіочастотного ресурсу між Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (далі – НКРЗІ), що «цілком відповідає європейському підходу та Порядку денному асоціації Україна–ЄС» [1].

За результатами проведених НКРЗІ у лютому 2015 р. торгів на видачу ліцензій строком дії на 15 років для впровадження радіотехнології «Цифровий стільниковий радіозв'язок IMT-2000 (UMTS)», було визнано переможцями торгів трьох найбільших операторів мобільного зв'язку України за кожним з трьох лотів. За умовами торгів початок користування радіочастотним ресурсом було визначено у жовтні 2015 р., а повне освоєння – до квітня 2020 р. Окрім цього, переможці були зобов'язані забезпечувати дотримання показників якості послуг мобільного зв'язку 3G та їх граничних нормованих рівнів на території всіх обласних центрів України протягом 18 місяців з дати видачі ліцензії за результатами тендеру, а також на території всіх районних

центрів та всіх населених пунктів із населенням більше десяти тисяч осіб протягом другого–шостого років з дати видачі ліцензії за результатами торгів [18]. Слід зазначити, що системи зв'язку 3G будуть існувати щонайменше 11 років, поки діють вищезазначені ліцензії, і слугуватимуть «запасним аеродромом» для мобільних пристроїв у разі неможливості останніх підключитись до Інтернету через мережу 4G.

Упровадження в Україні мобільного зв'язку четвертого покоління (4G) було заплановано у 2017 р. [19], але тільки у березні 2018 р. НКРЗІ остаточно проведено торги з отримання відповідних ліцензій на строк 15 років. Переможцями торгів було визнано трьох найбільших операторів мобільного зв'язку України, які тепер зобов'язані забезпечити можливість отримання послуг з використанням вищезазначеної радіотехнології за базовим стандартом LTE (та його подальші релізи) з дати початку дії ліцензії з 01.07.2018. Це містить: по-перше, забезпечення протягом першого року не менше 90 % населення кожного обласного центру України; по-друге, забезпечення протягом трьох з половиною років не менше 90 % населення кожного населеного пункту із населенням більше десяти тисяч мешканців [20]. На сьогодні про виконання цих зобов'язань оператори-переможці торгів періодично звітують на своїх офіційних веб-сайтах. Тобто за наявності належного мобільного пристрою та знаходження його у зоні дії покриття мережі зв'язку 4G з високими швидкостями завантаження та передачі даних користувачу слід очікувати на швидкісний мобільний доступ до Інтернет-додатків та послуг.

За даними операторів, провайдерів телекомунікацій рухомого (мобільного) зв'язку, кількість активних ідентифікаційних телекомунікаційних карток мережі мобільного зв'язку на кінець 2018 р. склала 54 мільйони одиниць [21]. У Дніпропетровській області на початок 2019 р. кількість абонентів мобільного зв'язку становить 4156,0 тис. абонентів [22]. Забезпеченість населення мобільним зв'язком станом на 1 січня цього року складала

в Україні 128 одиниць у розрахунку на 100 жителів, а у Дніпропетровській області – 129,5 одиниць [21].

За офіційними даними, прибутки операторів і провайдерів в Україні від надання послуг мобільного зв'язку у 2018 р. склали 34978 млн грн і зросли на 111 % порівняно з 2017 р., при цьому прибуток від доступу до Інтернету за аналогічний період зріс на 155,3 %. Найбільші частки в структурі вищезазначених доходів в Україні становлять: доходи від надання послуг голосової телефонії – 41,9 % та доступу до мережі Інтернет – 45,8 %, сумарна частка дорівнює 87,7 % [21].

Намагаючись не запізнитись із впровадженням в Україні у 2020 р. системи рухомого (мобільного) зв'язку п'ятого покоління, Президентом України у травні 2019 р. ініційовано перед Кабінетом Міністрів України питання щодо розробки та затвердження відповідного плану заходів на 2019–2020 рр. за участю НКРЗІ та інших зацікавлених державних органів [23].

Під час розгляду впровадження мереж зв'язку 5G є цікавим зарубіжний досвід, а саме приклад Великобританії, де прогнозовані фінансові витрати за період 2020–2030 рр. очікуються від 1,5 млрд фунтів до 2,5 млрд фунтів на рік. У цьому питанні науковці схильні вважати, що в найближчому майбутньому Великобританії покриття зв'язку 5G буде переважно у міських та приміських районах. Розгортання мереж 5G з охопленням 90 % населення буде досягнуто до 2027 р., при цьому кінцеві 10 % охоплення будуть вкрай витратними. Прийнятним сценарієм для подолання цифрового розриву науковці вважають ситуацію, за якою у містах буде швидкість зв'язку 50 Мбіт/с, а у сільській місцевості – від 10 Мбіт/с до 30 Мбіт/с [24].

Проводячи паралель з висновками щодо складнощів переходу до здійснення електронного врядування в Україні у порівнянні з країнами Європи [25], можемо припустити, що впровадження зв'язку 5G у нашій країні буде ще більш складним, ніж у Великобританії. Воно щонайменше потребуватиме від користувачів заміни мобільних пристроїв на нові, які будуть

спроможні до прийому і передачі даних на більших швидкостях (у декілька разів більших, ніж 4G), а від операторів мобільного зв'язку – значних витрат для оновлення обладнання станцій. Безперечно, виробництво мобільних пристроїв для доступу до мереж зв'язку 5G безупинно вдосконалюватиметься з метою задоволення зростаючих потреб користувачів у постійному високошвидкісному підключенні до Інтернету через роботу одночасно багатьох додатків смартфона. Слід зауважити, що на сьогодні вартість смартфонів для приймання 5G очікується набагато більша, ніж мобільних пристроїв для четвертого покоління зв'язку, що також є стримуючим фактором для впровадження зв'язку 5G.

Разом з тим, відповідно до рішення НКРЗІ, у травні 2019 р. розпочато надання послуг із перенесення абонентських номерів у телекомунікаційних мережах рухомого (мобільного) зв'язку [26]. У зв'язку з цим в умовах ринкової конкуренції перед кожним оператором мобільного зв'язку України постають питання щодо зменшення або збільшення кількості абонентів у разі перенесення абонентами номерів через низьку якість телекомунікаційних послуг на певній території або високу їх вартість. Для користувачів бездротового доступу до мережі Інтернет на базі мобільного зв'язку впроваджена послуга несе переваги у вигляді можливості переходу до користування мережею того оператора, який має краще покриття зв'язку 3G/4G та привабливі умови тарифу. Своєю чергою, операторів мобільного зв'язку це стимулюватиме до розвитку телекомунікаційних мереж та підвищення якості послуг доступу до Інтернет.

Вищезазначені аспекти впровадження у світі технологій мобільного доступу до Інтернету послужили відправною точкою для проведення дослідження щодо оцінювання доступу до Інтернету на територіях об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області.

Неможливість прокладання дроту або дороговартісного оптоволоконного кабелю в складних природно-ландшафтних умовах розташування об'єднаних територіаль-

них громад (ОТГ) Дніпропетровської області спонукає до пошуку альтернативних шляхів доступу до мережі Інтернет. Постає питання – чи може стати зв'язок 3G/4G нацією від колишнього умовного вакууму безальтернативності кабельного Інтернету в сільській місцевості?

Відповідаючи на це питання, слід врахувати три вектори, що стикаються у сучасній Україні. По-перше, почала давати результати децентралізаційна реформа. Кількість населення в утворених ОТГ стала значною порівняно з загальною кількістю жителів у сільській місцевості. Саме створення ОТГ і прогресивні стратегії розвитку територій вимагають наявності доступу до Інтернету, якщо не вище, то принаймні на рівні з великими містами.

По-друге, технологічні можливості існують і основні провайдери доступу до мобільного Інтернету в Україні готові до надання таких послуг. Інше питання, яким чином буде здійснюватися публічно-приватне партнерство у цій сфері.

По-третє, українська держава декларує дуже амбітні плани щодо діджиталізації публічного управління та розвитку електронної демократії. Без доступу до Інтернету ці плани приречені залишитися тільки мріями.

Тож є суспільне замовлення, є зацікавлений бізнес, є рушійна сила і воля держави підтримувати такі впровадження.

Усі ці питання і відповіді на них були розглянуті в межах науково-дослідної роботи на тему «Оцінювання електронної готовності районів, міст та об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області» у квітні-травні 2019 р. на замовлення Дніпропетровської обласної державної адміністрації на базі Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Дослідження стану покриття зв'язку 3G/4G об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області проводилось на основі інформації наведеної на веб-сайтах трьох великих операторів мобільного зв'язку в Україні, а саме: компанії Vodafone,

компанії Kyivstar, компанії Lifecell. Візуально картографічні межі покриття зв'язку 3G/4G території Дніпропетровської області зображено на веб-сайтах операторів мобільного зв'язку [27; 28; 29].

До розгляду були взяті 60 ОТГ області [30], з яких 3 ОТГ є міськими, 30 ОТГ – селищними та 37 ОТГ – сільськими. Межі кожної ОТГ представлено на геопорталі адміністративно-територіального устрою України [31] Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. За адміністративно-територіальним устроєм 60 ОТГ розташовані в усіх 22 районах області.

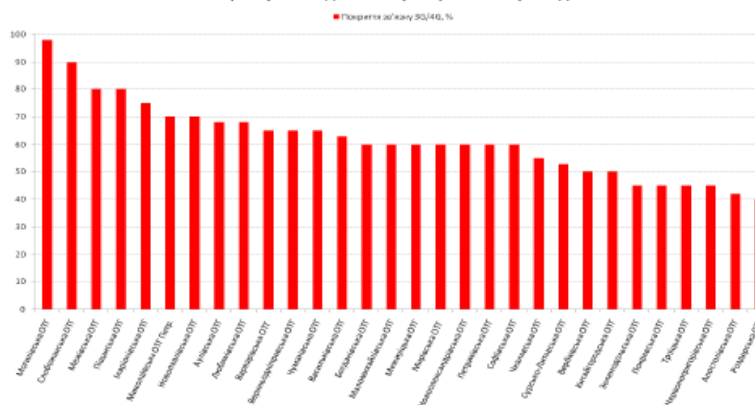
Слід зазначити, що на сьогодні утворені ОТГ не охоплюють усю територію Дніпропетровської області. Процес об'єднання населених пунктів в нові ОТГ продовжується і їх кількість буде збільшуватись, хоча і не так активно, як у попередні роки.

За результатами експертного оцінювання наявної інформації щодо покриття зв'язку 3G/4G територій об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області, було зведено дані до табличного

представлення. За кожним оператором зв'язку наведено значення у відсотках покриття 3G, покриття 4G та інтегрований показник покриття 3G/4G. Інтегрований показник відображає сумарне покриття території ОТГ зв'язком 3G та 4G у відсотках, але ця сума неарифметична. На певних територіях покриття 3G та 4G мають однакову площу, тому інтегрований показник у цих випадках має значення реальної площі покриття зв'язку (у відсотках), якщо вона однакова, то значення дорівнює наявній площі (базовій площі). Якщо одне зі значень покриття 3G або 4G більше, то інтегрований показник складається із значення базової площі покриття 3G та 4G (однакова площа) з додаванням значення площі покриття 3G або 4G, яка виходить за межі базової площі в кожному окремому випадку.

У якості прикладу на основі отриманих даних компанії Vodafone побудовано графік 1.1., на якому зображено вибірку значень інтегрованих показників покриття зв'язку 3G/4G територій об'єднаних тери-

Графік 1.1. Покриття зв'язку 3G/4G компанії Vodafone територій об'єднаних територіальних громад



торіальних громад.

Аналіз зведених інтегрованих показників покриття зв'язку 3G/4G трьох операторів мобільного зв'язку з розрахунку на кожну територію об'єднаної територіальної громади показав таке:

– найкращі значення зведених інтегрованих показників у дванадцятьох ОТГ (20 % від загальної кількості ОТГ);

– високі значення за двома з трьох зведених інтегрованих показників у п'ятьох ОТГ (8,3 % від загальної кількості ОТГ);

– високе значення за одним з трьох зведених інтегрованих показників у двадцяти трьох ОТГ (38,3 % від загальної кількості ОТГ);

– середнє значення за двома із трьох

зведених інтегрованих показників у шістьох ОТГ (10 % від загальної кількості ОТГ);

– середнє значення за одним із трьох зведених інтегрованих показників у восьми ОТГ (13,3 % від загальної кількості ОТГ);

– низькі значення за трьома зведеними інтегрованими показниками у чотирьох ОТГ (6,7 % від загальної кількості ОТГ);

– низькі значення за одним із трьох зведених інтегрованих показників у однієї ОТГ (1,7 % від загальної кількості ОТГ);

– нульове значення за трьома зведеними інтегрованими показниками у однієї ОТГ (1,7 % від загальної кількості ОТГ).

Аналіз ситуації в ОТГ, які мають найгірші показники, показав, що на цих територіях складна місцевість, яка вимагає використання зовнішніх підсилювачів сигналу зв'язку 4G/3G. У таких випадках для користувачів необхідно, по-перше, визначення розташування найближчої базової станції (одного з трьох операторів мобільного зв'язку), від якої буде отриманий сигнал якісного інтернет-зв'язку; по-друге, встановлення антени підсилювання сигналу зв'язку 4G/3G із стабілізуючою дією.

### **Висновки**

Результати дослідження дають можливість побачити наявну реальність подолання цифрової нерівності через розширення покриття зв'язку 3G/4G територій ОТГ для подальшого вироблення стратегічних дій у напрямку поліпшення стану забезпечення громад Дніпропетровської області доступом до мережі Інтернет. Зокрема, при розробці нової редакції регіональної програми інформатизації «Електронна Дніпропетровщина» на 2020–2022 рр. рекомендовано продовжити розвиток єдиної регіональної інформаційно-телекомунікаційної мережі органів державної влади та місцевого самоврядування Дніпропетровської області з урахуванням технічних можливостей покриття територій ОТГ зв'язком 3G/4G.

Слід зауважити, що з економічної точки зору встановлення однієї базової

станції передавання швидкісного мобільного Інтернету буде дешевше, ніж прокладання дротів, тому у найближчі роки широке впровадження зв'язку 4G стане альтернативою кабельного Інтернету. Проблема ситуації полягає в тому, що компанії мобільного зв'язку не завжди зацікавлені вкладати кошти у розвиток мобільного зв'язку в сільській місцевості через незначну кількість користувачів у віддалених населених пунктах та іноді важкодоступність до цих поселень через рельєф місцевості. Ця проблема має схожий характер у багатьох країнах світу, де нерентабельність або недоступність встановлення базових станцій з нуля зупиняє впровадження швидкісного мобільного Інтернету.

За даними проведеного дослідження, ми констатуємо, що ОТГ Дніпропетровської області, які мають у своєму складі міста, селища або села зі значною кількістю мешканців мають краще покриття зв'язком 3G/4G, тобто на території ОТГ наявна кількість необхідних базових станцій передавання зв'язку 4G, але подекуди недостатня і потребує 100 % покриття території.

Не акцентуючи увагу на вік сучасного користувача, його потреба в доступі до швидкісного мобільного Інтернету набуває домінуючого пріоритету в повсякденній діяльності для виконання роботи чи під час відпочинку. Ми переконані у тому, що в нинішніх тенденціях розвитку інформаційного суспільства органи місцевого самоврядування, а саме об'єднані територіальні громади, будуть зацікавлені у розташуванні на їх територіях достатньої кількості базових станцій передавання 4G. Це обумовлено, по-перше, бажанням мешканців територій, по-друге, розвитком туристичної привабливості територій, по-третє, здійсненням ОТГ своїх повноважень через інструменти електронного урядування. Усе це спонукатиме ОТГ до проведення переговорів з операторами мобільного зв'язку для встановлення базових станцій на тій місцевості, яка потребує покриття 3G/4G.

При цьому наші рекомендації стосуються того, що органам публічного управлін-

ня, відповідальним за державну політику у сфері інформатизації та електронного урядування, потрібно долучатися до процесів покращення покриття територій зв'язком 4G шляхом укладання меморандумів взаємодії між операторами мобільного зв'язку та уповноваженими представниками ОТГ для подальшої координації цієї діяльності в межах чинного законодавства. При цьо-

му особливу увагу необхідно приділяти тим невеликим за чисельністю мешканців ОТГ, що на сьогодні мають меншу привабливість для інвесторів.

Ми вважаємо, що на сучасному етапі розвитку зв'язку 4G необхідно зосередитись на якомога ширшому покритті території України мережею четвертого покоління в сільській місцевості.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Семенченко А.І. Механізми державного управління у сфері зв'язку та інформатизації: теоретико-методологічні засади. Стратегічні пріоритети. 2015. №4 (37) С. 65-73.
2. Пархоменко І.І., Чоботок А.Ю. Порівняльна характеристика стандартів бездротових технологій: LTE та WiMAX. Вісник Інженерної академії України. 2014. №2. С. 117-120.
3. Примаченко В.І. Стан розвитку технологій 3-го покоління в Україні. Телекомунікаційні та інформаційні технології. 2015. №5. С. 6-11.
4. Маргіта Н.О., Карпій О.П. Оцінка сучасного стану розвитку ринку мобільного зв'язку в Україні. Економіка і суспільство. 2016. №7. С. 385-389.
5. Моголова А.Ю., Девлетшаєва А.Г. Ретроспективний аналіз розвитку ринку інтернет-провайдингу в Україні. Економіка і суспільство. 2018. №16. С. 187-191.
6. Recommendation ITU-R M.1645. URL: [https://www.itu.int/dms\\_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.1645-0-200306-I!!PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.1645-0-200306-I!!PDF-E.pdf).
7. Final Acts of the World Radiocommunication Conference (WRC-2007). URL: <http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary.pdf>.
8. Final Acts of the World Radiocommunication Conference (WRC-12). URL: <http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary.pdf>.
9. Recommendation ITU-R M.2012. URL: [https://www.itu.int/dms\\_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.2012-0-201201-S!!PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.2012-0-201201-S!!PDF-E.pdf).
10. Рейтинг Speedtest Global Index. URL: <https://www.speedtest.net/global-index/>.
11. Individuals frequently using the internet. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tin00092>.
12. Speedtest Award Report for Ukraine. URL: [https://www.speedtest.net/awards/reports/2018/2018\\_Ukraine\\_Kyivstar\\_MobileQ1Q4.pdf](https://www.speedtest.net/awards/reports/2018/2018_Ukraine_Kyivstar_MobileQ1Q4.pdf).
13. Київстар включив зв'язок 4G ще в 110 населених пунктах. URL: <https://kyivstar.ua/uk/mm/news-and-promotions/kyuivctar-vklyuchyv-zvyaz>.
14. The State of LTE (February 2018). URL: <https://www.opensignal.com/reports/2018/02/state-of-lte>.
15. Статистичний збірник «Україна–2017». URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/07/zb\\_ukraina2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_ukraina2017.pdf).
16. Special Report: Broadband in the EU Member States: despite progress, not all the Europe 2020 targets will be met. URL: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_12/SR\\_BROADBAND\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_12/SR_BROADBAND_EN.pdf).
17. Про забезпечення умов для впровадження сучасних телекомунікаційних технологій : Указ Президента України від 23.07.2014 № 613/2014. Урядовий кур'єр. 2014. №133.
18. Тендер на отримання ліцензій на користування РЧР України для впровадження радіотехнології «Цифровий стільниковий радіозв'язок IMT-2000 (UMTS)» в смугах радіочастот 1920-1935/2110-2125, 1950-1965/2140-2155, 1965-1980/2155-2170 МГц. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=99&id=718&language=uk>.
19. Про забезпечення умов для впровадження системи рухомого (мобільного) зв'язку четвертого покоління : Указ Президента України від 21.07.2015 № 445. Урядовий кур'єр. 2015. № 134.
20. Тендер на 4G в діапазоні 1800 МГц. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=384&language=uk>.
21. Рухомий (мобільний) зв'язок. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=149&language=uk>.
22. Сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

23. Про забезпечення умов для впровадження системи рухомого (мобільного) зв'язку п'ятого покоління : Указ Президента України від 17.05.2019 № 242/2019. Урядовий кур'єр. 2019. № 93.
24. Oughton E.J., Frias Z. The cost, coverage and rollout implications of 5G infrastructure in Britain. *Telecommunications Policy*. 2018. No. 42. P. 636-652.
25. Kvitka, S., & Sokolovs'ka, O. E-government as an innovative mechanism of cooperation between government, business and civil society: international experience and background of development in Ukraine. *Public Administration Aspects*. 2015. No. 3(9). P. 26-34. DOI: <https://doi.org/10.15421/151569>.
26. Про визначення строків початку впровадження послуг із перенесення абонентських номерів на телекомунікаційних мережах рухомого (мобільного) зв'язку, включаючи створення локальних баз даних операторів телекомунікацій, що надають послуги рухомого (мобільного) зв'язку, та їх підключення до централізованої бази даних : рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 16.10.2018 №543. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1247-18>.
27. Покриття 4G і 3G оператора мобільного зв'язку Vodafone. URL: <https://www.vodafone.ua/uk/privatnim-klientam/services/network/internet>.
28. Покриття 4G і 3G оператора мобільного зв'язку Kyivstar. URL: <https://kyivstar.ua/uk/mm/mobile-internet/karta-pokrytiya-3g/dnepropetrovska-obl原因>.
29. Покриття 4G і 3G оператора мобільного зв'язку Lifecel. URL: <https://www.lifecell.ua/uk/mobilnij-internet/pokryttya/>.
30. Адміністративний устрій Дніпропетровської області. URL: <https://adm.dp.gov.ua/ua/pro-oblast-dnipropetrovshina/administrativnij-ustrij>.
31. Геопортал Адміністративно-територіального устрою України. URL: <http://atu.minregion.gov.ua/>.

## REFERENCES

1. Semenchenko, A. I. (2015). Mekhanizmy derzhavnogho upravlinnja u sferi zv'jazku ta informatyzaciji: teoretyko-metodologichni zasady [The mechanisms of the governance and regulation of the development of the communication and informatization: theoretical-methodological bases]. *Strategichni priorytety – Strategic Priorities*, 4 (37), 65-73 [in Ukrainian].
2. Parkhomenko, I. I., & Chobotok, A. Ju. (2014). Porivnjajlna kharakterystyka standartiv bezdrovovykh tekhnologij: LTE ta WiMAX [Comparative characteristics of wireless technology standards: LTE and WiMAX]. *Visnyk Inzhenernoji akademiji Ukrajinny – Bulletin of Engineering Academy of Ukraine*, 2, 117-120 [in Ukrainian].
3. Prymachenko, V. I. (2015). Stan rozvytku tekhnologij 3-gho pokolinnja v Ukrajinny [The state of the development of 3rd generation technologies in Ukraine]. *Telekomunikacijni ta informacijni tekhnologiji – Telecommunication and Informative Technologies*, 5, 6-11 [in Ukrainian].
4. Marghita, N. O., & Karpjij, O. P. (2016). Ocinka suchasnogho stanu rozvytku rynku mobilnogho zv'jazku v Ukrajinny [Assessment of the current status of development of mobile communication market in Ukraine]. *Ekonomika i suspiljstvo – Economy and Society*, 7, 385-389 [in Ukrainian].
5. Moghylova, A. Ju., & Devletshajeva, A. Gh. (2018). Retrospektyvnyj analiz rozvytku rynku internet-provajdynghu v Ukrajinny [Retrospective analysis of development of Internet-providing market in Ukraine]. *Ekonomika i suspiljstvo – Economy and Society*, 16, 187-191 [in Ukrainian].
6. Recommendation ITU-R M.1645. Retrieved from [https://www.itu.int/dms\\_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.1645-0-200306-I!!PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.1645-0-200306-I!!PDF-E.pdf).
7. Final Acts of the World Radiocommunication Conference (WRC-2007). Retrieved from <http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary.pdf>.
8. Final Acts of the World Radiocommunication Conference (WRC-12). Retrieved from <http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary.pdf>.
9. Recommendation ITU-R M.2012. Retrieved from [https://www.itu.int/dms\\_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.2012-0-201201-S!!PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.2012-0-201201-S!!PDF-E.pdf).
10. Speedtest Global Index. Retrieved from <https://www.speedtest.net/global-index/>.
11. Individuals frequently using the internet. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tin00092>.
12. Speedtest Award Report for Ukraine. Retrieved from [https://www.speedtest.net/awards/reports/2018/2018\\_Ukraine\\_Kyivstar\\_MobileQ1Q4.pdf](https://www.speedtest.net/awards/reports/2018/2018_Ukraine_Kyivstar_MobileQ1Q4.pdf).

13. Kyjivctar vključyvyv zv'jazok 4G shhe v 110 naselenykh punktakh [Kyivstar has included 4G communication in another 110 settlements]. Retrieved from <https://kyivstar.ua/uk/mm/news-and-promotions/kyjivctar-vklyuchyv-zvyaz> [in Ukrainian].
14. The State of LTE (February 2018). Retrieved from <https://www.opensignal.com/reports/2018/02/state-of-lte>.
15. *Statystychnyj zbirnyk "Ukrajina-2017"* [Statistical Collection "Ukraine-2017"]. Retrieved from [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/07/zb\\_ukraina2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_ukraina2017.pdf) [in Ukrainian].
16. Special Report: Broadband in the EU Member States: despite progress, not all the Europe 2020 targets will be met. Retrieved from [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_12/SR\\_BROADBAND\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_12/SR_BROADBAND_EN.pdf).
17. Pro zabezpechennja umov dlja vprovadzhennja suchasnykh telekomunikacijnykh tekhnologij : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 23.07.2014 № 613/2014 [On providing conditions for introduction of modern telecommunication technologies : Decree of the President of Ukraine from 23.07.2014 No. 613/2014]. *Urjadovyj kur'jer – Governmental Courier*, 133 [in Ukrainian].
18. Tender na otrymannja licenzij na korystuvannja RChR Ukrainy dlja vprovadzhennja radiotekhnologhiji "Cyfrovij stiljnykovyj radiozv'jazok IMT-2000 (UMTS)" v smughakh radiochastot 1920-1935/2110-2125, 1950-1965/2140-2155, 1965-1980/2155-2170 MGhc [Tender for obtaining licenses for the use of the RFMC of Ukraine for implementation of radio technology "Digital cellular radio communication IMT-2000 (UMTS)" in radio frequency bands 1920-1935/2110-2125, 1950-1965/2140-2155, 1965-1980/2155-2170 MHz]. Retrieved from <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=99&id=718&language=uk> [in Ukrainian].
19. Pro zabezpechennja umov dlja vprovadzhennja systemy rukhomogho (mobiljnogho) zv'jazku chetvertogho pokolinnja : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 21.07.2015 № 445 [On providing conditions for implementation of the fourth generation mobile communication system : Decree of the President of Ukraine from 21.07.2015 No. 445]. *Urjadovyj kur'jer – Governmental Courier*, 134 [in Ukrainian].
20. Tender na 4G v diapazoni 1800 MGhc [Tender for 4G in the 1800 MHz band]. Retrieved from <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=384&language=uk> [in Ukrainian].
21. Rukhomyj (mobiljnij) zv'jazok [Mobile communication]. Retrieved from <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=149&language=uk> [in Ukrainian].
22. Sajt Derzhavnoji sluzhby statystyky Ukrainy [Website of the State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
23. Pro zabezpechennja umov dlja vprovadzhennja systemy rukhomogho (mobiljnogho) zv'jazku p'jatogho pokolinnja : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17.05.2019 № 242/2019 [On providing the conditions for implementation of the fifth generation mobile communication system : Decree of the President of Ukraine from 17.05.2019 No. 242/2019]. *Urjadovyj kur'jer – Governmental Courier*, 93 [in Ukrainian].
24. Oughton, E.J., & Frias, Z. (2018). The cost, coverage and rollout implications of 5G infrastructure in Britain. *Telecommunications Policy*, 42, 636-652.
25. Kvitka, S., & Sokolovs'ka, O. (2015). E-government as an innovative mechanism of cooperation between government, business and civil society: international experience and background of development in Ukraine. *Public Administration Aspects*, 3 (9), 26-34. DOI: <https://doi.org/10.15421/151569>.
26. Pro vyznachennja strokiv pochatku vprovadzhennja poslugh iz perenesennja abonentsjkykh nomeriv na telekomunikacijnykh merezhakh rukhomogho (mobiljnogho) zv'jazku, vključajuchy stvorennya lokalnykh baz danykh operatoriv telekomunikacij, shho nadajutj poslughy rukhomogho (mobiljnogho) zv'jazku, ta jikh pidključennja do centralizovanoji bazy danykh : Rishennja Nacionaljnoji komisiji, shho zdijsnjuje derzhavne rehuljuvannja u sferi zv'jazku ta informatyzaciji vid 16.10.2018 № 543 [On the determining the timeframe for the introduction of subscriber number porting services on mobile telecommunication networks, including the creation of local databases of telecommunication operators providing mobile services and their connection to a centralized database : Decision of the National commission that implements state regulation in the field of communication and information from 16.10.2018 No. 543]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1247-18> [in Ukrainian].
27. Pokryttja 4G i 3G operatora mobiljnogho zv'jazku Vodafone [Coverage of 4G and 3G mobile phone operator Vodafone]. Retrieved from <https://www.vodafone.ua/uk/privatnim-klientam/services/network/internet> [in Ukrainian].
28. Pokryttja 4G i 3G operatora mobiljnogho zv'jazku Kyivstar [Coverage of 4G and 3G mobile phone operator Kyivstar]. Retrieved from <https://kyivstar.ua/uk/mm/mobile-internet/karta-pokrytiya-3g/dnepropetrovskaya-oblast> [in Ukrainian].
29. Pokryttja 4G i 3G operatora mobiljnogho zv'jazku Lifecel [Coverage of 4G and 3G mobile phone operator

Lifecell]. Retrieved from <https://www.lifecell.ua/uk/mobilnij-internet/pokrittya/> [in Ukrainian].

30. Administratyvnyj ustrij Dnipropetrovsjkoji oblasti [The administrative structure of the Dnipropetrovsk region]. Retrieved from <https://adm.dp.gov.ua/ua/pro-oblast/dnipropetrovshina/administrativnij-ustrij> [in Ukrainian].

31. Gheoportala Administratyvno-terytorialjnogho ustroju Ukrajinjy [Geoportal of the Administrative and territorial structure of Ukraine]. Retrieved from <http://atu.minregion.gov.ua/> [in Ukrainian].

**Квітка Сергій Андрійович**

Доктор наук з державного управління, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: [skvitka@i.ua](mailto:skvitka@i.ua)

**Kvitka Sergiy**

Doctor of Public Administration, Assoc. Prof.  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public  
Administration National Academy for Public  
Administration under the President of Ukraine  
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

**Мазур Олександр Григорович**

Аспірант  
Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: [ukraine.mazur@gmail.com](mailto:ukraine.mazur@gmail.com)

**Mazur Oleksandr**

PhD student  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public  
Administration National Academy for Public  
Administration under the President of Ukraine  
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Цитування: Квітка С. А. Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні/ С. А. Квітка, О. Г. Мазур // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 9. – С. 5-18.

Citation: Kvitka, S.A. & Mazur O. G. (2019). Dostup do merezhi Internet cherez mobilni prystroji: svitovyi dosvid ta perspektyvy rozvytku v Ukraini [Internet access through mobile devices: world experience and perspectives of development in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (9), 5-18.

Стаття надійшла / Article arrived: 03.08.2019

Схвалено до друку / Accepted: 05.09.2019

## Перспективи запровадження механізмів правового регулювання мобінгу в Україні

*Наталя Костюк, Діана Скубченко, Дніпровський національний університет залізничного транспорту ім. академіка В. Лазаряна*

У статті визначено сутність поняття «мобінг», як сучасного деструктивного елемента в діяльності трудового колективу, його причини виникнення та наслідки, як для роботи працівників, так і для усєї організації. З'ясовано, що це явище поширене у багатьох країнах світу, зокрема, в розвинутих країнах, які вивчають цю проблему з точки зору не тільки управління персоналу, психології, але й з урахуванням правової оцінки з регламентуванням меж відповідальності моберів, притягненням їх до відповідальності за неправомірні вчинки по відношенню до конкретної особи. Підкреслено актуальність вдосконалення системи правових механізмів щодо запобігання мобінгу та реалізації правового захисту працівників від цього явища в Україні в умовах розвитку ринкових відносин, що вимагає найбільш ефективне використання трудових ресурсів для підвищення ефективності господарської діяльності організації.

Досліджено досвід розвинутих європейських країн в сфері правового регулювання психологічного тиску на робочому місці, а також здійснено його порівняння з чинним українським трудовим законодавством в цій галузі та наголошено на необхідності перейняття європейського досвіду врегулювання мобінгу на робочих місцях в умовах євроінтеграційного курсу України. На основі статистичних даних виявлено найбільш вагомні чинники психологічного терору працівників та охарактеризовано коло осіб, щодо яких, найчастіше спрямовується психологічний тиск.

Також було проаналізовано судову практику в Україні вирішення судових справ щодо мобінгу на робочому місці. Акцентовано увагу на неефективності системи правового захисту робітників, та необхідності її удосконалення. Запропоновано оптимальні шляхи адаптації правової бази України до таких сучасних соціальних викликів, як потреба усунення проявів та наслідків мобінгу, що є головним напрямом для забезпечення реалізації конституційно визначених прав працівників, визначених чинним законодавством України, на безпечні, здорові умови праці. Окремо звернено увагу на перспективи вдосконалення законодавчого регулювання психологічного насильства в Україні.

**Ключові слова:** мобінг, психологічний терор, мобер, правове регулювання, трудовий колектив, дискримінація, трудове законодавство

## The prospects of introducing the mechanisms of legislative regulation of mobbing in Ukraine

*Natalia Kostyuk, Diana Skubchenko, , Dnipro National University of Railway Transport named after Academician V. Lazaryan*

The authors of the article have considered the notion of «mobbing» being a destructive element of a work collective performance, its causes and effects both for the employees and for the entire organization. It has been ascertained that this phenomenon is widespread in many countries of the world in particular in the developed ones that study this problem not only from the point of view of personnel management and psychology but take into account the legal estimation concerning the amount of responsibility of mobbers and bringing them to court for unlawful treatment of a particular person. It has been emphasized that the system of the legislative mechanisms of preventing mobbing and providing legal protection of employees and workers from this phenomenon in Ukraine in the conditions of the market relations development that requires the most effective use of the labour resources for enhancing the efficiency of an organization operation performance is to be improved.

The experience of the developed European countries in the sphere of the legislative regulation of

the psychological pressure in the workplace has been studied in comparison with the current Ukrainian labour legislation in question. It has been urged that the European experience in addressing mobbing in the workplace is to be adopted in the Ukrainian Euro integration processes. The most important factors of the psychological terror of employees and workers have been determined and the individuals who most often suffer from the psychological pressure have been characterized on the basis of statistical data.

The judicial practice of settling the cases of mobbing in the workplace in Ukrainian courts have been analyzed. The ineffectiveness of the system of the legal protection of employees and workers as well as the need to improve it have been stressed. The authors have suggested the optimal ways of adapting Ukrainian labour legislation to such modern social challenges as the need to eliminate mobbing in the workplace and its effects which is the main direction in safeguarding the constitutional rights of employees and workers to a safe and healthy workplace environment stipulated by the Ukrainian legislation in force. The prospects of developing legislative regulation of the psychological violence have been paid attention to.

**Keywords:** *mobbing, psychological terror, mobber, legislative regulation, work collective, discrimination, labour legislation*

## Перспективы внедрения механизмов правового регулирования моббинга в Украине

*Наталья Костюк, Диана Скубченко, Днепропетровский национальный университет железнодорожного транспорта им. академика В. Лазаряна*

В статье определены сущность понятия «моббинг», как современного деструктивного элемента в деятельности трудового коллектива, его причины возникновения и последствия, как для работы сотрудников, так и для всей организации. Выяснено, что это явление распространено во многих странах мира, в частности в развитых странах, изучающих эту проблему с точки зрения не только управления персоналом, психологии, но и с учетом правовой оценки с регламентированием границ ответственности мобберов, привлечением их к ответственности за неправомерные поступки по отношению к конкретному лицу. Подчеркнута актуальность совершенствования системы механизмов по предотвращению моббинга и реализации правовой защиты работников от этого явления в Украине в условиях развития рыночных отношений, что требует наиболее эффективного использования трудовых ресурсов для повышения эффективности хозяйственной деятельности организации.

Исследован опыт развитых европейских стран в сфере правового регулирования психологического давления на рабочем месте, а также осуществлено его сравнение с действующим украинским трудовым законодательством в этой области и отмечена необходимость перенятия европейского опыта урегулирования моббинга на рабочих местах в условиях евроинтеграционного курса Украины. На основе статистических данных выявлены наиболее значимые факторы психологического террора работников и охарактеризован круг лиц, в отношении которых, чаще всего направляется психологическое давление.

Также была проанализирована судебная практика в Украине решений судебных дел касательно моббинга на рабочем месте. Акцентируется внимание на неэффективность системы правовой защиты работников, и необходимости ее совершенствования. Предложены оптимальные пути адаптации правовой базы Украины к таким современным социальным вызовам, как потребность устранения проявлений и последствий моббинга, что является главным направлением для обеспечения реализации конституционно определенных прав работников, определенных действующим законодательством Украины, на безопасные, здоровые условия труда. Отдельно обращено внимание на перспективы совершенствования законодательного регулирования психологического насилия в Украине.

**Ключевые слова:** *моббинг, психологический террор, моббер, правовое регулирование, трудовой коллектив, дискриминация, трудовое законодательство*

### Постановка проблеми

У наш час через бурхливий розвиток ринкової економіки, поширення глобалізаційних та інтеграційних процесів у світовому господарстві перед кожною організацією, установою та підприємством постає питання підвищення своєї конкурентоспроможності та прибутковості. Головним чинником успішної діяльності будь-якої організації є працівники відповідного рівня компетенції та професіоналізму, завдяки яким підприємство може досягнути високого рівня продуктивності праці та своєї економічної ефективності. Для повної реалізації трудового потенціалу будь-якої організації необхідно формувати здоровий соціально-психологічний клімат у трудовому колективі та відповідний рівень культури управління персоналом.

Проте останнім часом набуває поширення в сучасному суспільстві психологічне насилля на робочому місці – мобінг, що пов'язано з великою конкуренцією між працівниками, корупційними схемами тощо. Це явище не є новим у трудових відносинах, адже вже у 80-х роках ХХ століття шведський психолог і вчений-медик Х. Лейманн вперше запропонував визначення поняття «мобінг» у своїй монографії «Мобінг, переслідування на роботі». Він охарактеризував цю категорію як психологічний тиск на робочому місці, що виявляється у чварах, цькуванні, підсиджуванні, плітках, інтригах, хамстві, емоційному насильстві, сексуальному домаганні [20, с. 42]. У 80–90-х рр. ХХ ст. сформувався дослідницький напрямок вивчення мобінгу в скандинавських країнах та стрімко поширився в США, Австралії, країнах Західної Європи. Необхідно зауважити, що мобінг характерний як для державних установ, так і для приватних фірм. Це явище поширене і в Україні. Психологічний тиск на робочому місці, відсутність законодавчо визначених способів його попередження та усунення призводять до гальмування і робочого процесу, і працівників, і цілого підприємства. Це пов'язано з тим, що він є головним фактором зниження продуктивності

праці, плинності кадрів, посилення трудової експлуатації, і, як наслідок, дестабілізації всього трудового процесу, формування неробочої атмосфери та збитків підприємства.

Тому актуальним питанням у сфері трудового законодавства України є його коригування на користь забезпечення захисту професійної честі працівника, людської гідності, а також налагодження соціального співробітництва між роботодавцем та найманим персоналом шляхом створення соціально-психологічного комфорту на робочих місцях.

### Аналіз досліджень та публікацій

Дослідженням мобінгу як сучасної наукової проблеми в галузі трудових відносин займалися такі вчені і науковці, як Х. Лейманн, К. Лоренц, Т. А. Коляда, О. А. Трюхан, А. А. Сорокіна, О. В. Качмар, Л. В. Щетініна, С. Г. Рудакова, К. О. Дробинська та інші. Незважаючи на значну кількість наукових праць, спрямованих на виявлення причин мобінгу, дослідження досвіду розвинутих країн щодо боротьби з моральним переслідуванням у трудових відносинах, постає проблема подальшого вивчення та дослідження дискримінації, мобінгу на робочому місці через постійні зміни в соціально-економічній сфері суспільства. На сьогодні проблема психологічного пресингу в галузі праці не є вирішеною, тому вона потребує подальшого ґрунтовного та систематичного підходу до її вивчення для формування правових механізмів протидії мобінгу, його запобігання на загальнодержавному законодавчому рівні.

### Мета дослідження

Відповідно до вищезазначеного, метою статті є визначення сутності, причин, наслідків мобінгу в системі соціально-трудова відносин, аналіз досвіду окремих зарубіжних країн щодо подолання психологічного насильства з боку роботодавця та окремих працівників, формулювання конструктивних напрямків та перспектив подолання мобінгу за допомогою реформування національного законодавства за зразком розвинутих країн. Також у статті продемонстровані та проаналізовані су-

дові рішення в сфері регулювання психологічного насилля, підкреслено недосконалість чинного законодавства України в забезпеченні конституційних прав працівників на безпечні, здорові умови праці та визначено шляхи його оптимального коригування.

#### **Виклад основного матеріалу**

У наш час все частіше прояви мобінгу є предметом дослідження фахівців різних галузей знань. Явище психологічного тиску досліджується спеціалістами у сфері практичної психології, управління персоналом, зокрема, трудового права. Це свідчить про тенденцію зростання негативних наслідків цього явища для суспільства та про необхідність системного наукового підходу до визначення правових механізмів викорінення мобінгу у сфері трудових відносин. У кожному трудовому колективі є як позитивні, так і негативні соціально-психологічні процеси, спричинені проблемами міжособистісних стосунків між персоналом.

Жертвою мобінгу може стати будь-який працівник трудового колективу, який знаходиться в неоднакових умовах діяльності з мобером. За опитуванням, проведеним Міжнародним кадровим порталом «HeadHunter Україна» у 2014 р., в якому брало участь 948 респондентів з різних регіонів країни, 83 % робітників офісів мали справу з психологічним тиском на робочому місці [28]. Зокрема, 46 % опитованих були жертвою мобера, 40 % були спостерігачами конфлікту, а 9 % були одними з ініціаторів пресингу. Слід відзначити, що у середніх компаніях, де працюють 50–200 осіб психологічне цькування зустрічається рідше (13–15 %), на відміну від великих (20–22 %). Мобінг найчастіше виявляється в несправедливій критиці (40 %), непомірних навантаженнях і прискіпливому ставленні до результатів роботи (34 %), навмисної дезінформації і створенні перешкод у роботі (30 %), відкритої агресії і ворожості (27 %), доносів і скаргах (28 %), плітках і домислах (25 %), у глузуваннях і висміюванні (28 %). Що стосується кола осіб, щодо яких відбувається психологічний тиск, то дуже

часто він існує на рівнях керівник-підлеглий (42 %) або співробітник-співробітник (30 %). Значно рідше весь колектив може проявляти агресію проти когось одного (11 %) або начальник по відношенню до групи співробітників (10 %). А серед найпопулярніших причин мобінгу виділяють особисту неприхильність та непорозуміння (32 %), розпалювання конфліктів керівником та нездорова психологічна атмосфера в колективі (24 %), конкуренція всередині колективу (18 %), страх керівника втратити свою посаду (17 %). Тобто з вищезазначеного можна відзначити, що жертвами мобера в основному стають «білі ворони» або неформальні лідери.

Фахівці виокремлюють декілька основних видів мобінгу. Залежно від рівня управління в загальній ієрархії підприємства утиски на робочому місці можуть мати вертикальну або горизонтальну спрямованість. Найбільш поширеним є горизонтальний мобінг, який полягає у психологічному переслідуванні в межах окремого структурного підрозділу серед працівників та характеризується недоброзичливим ставленням до працівника, групи колег або керівників. Причинами виникнення цього мобінгу є заздрість, нудьга, професійні амбіції, занижена самооцінка, низький рівень моральних якостей, асоціальний стиль життя, інші політично-соціальні погляди. Вертикальний мобінг має лінійну спрямованість психологічного терору від керівника, роботодавця по відношенню до підлеглого (босінг). Існує три причини цього виду мобінгу. Перша причина — босінг як життєвий стиль — панування, в якому чинником психологічного насильства мобера по відношенню до підлеглих є його аналогічна поведінка в повсякденному житті. Друга — компенсація власної закомплексованості керівника, тобто він підвищує власний авторитет за рахунок підлеглих. Третя — некомпетентна управлінська діяльність, що полягає у нездатності організувати здорову робочу атмосферу в колективі керівником, ставити професійні завдання і адекватно оцінювати їх виконання, урегульовувати конфлікти.

Систематичне психологічне «витравлення» людини з колективу та роботи позначається на здоров'ї людини, яка є предметом утисків. Зокрема, результатом мобінгу у трудовому середовищі, сповненому психологічного, фізичного, сексуального та інших форм насильства, є психологічні та фізичні захворювання. Вони передбачають дратівливість, депресію, появу шкідливих звичок, панічні стани, безсоння, фобії, психологічні травми тощо. Нерідкими є випадки самогубств працівників після цькування співробітниками чи сексуального домагання. Наприклад, за оцінками експертів у Німеччині щорічно 10 % жертв моберів учиняють самогубство, у Швеції – 15 % [20, с.44]. Зворотним наслідком психологічного насильства можуть бути випадки фізичної помсти ображених працівників із використанням зброї та масовими жертвами, що можна побачити на прикладі такої країни, як США. Що стосується безпосередньо самої організації, то неадекватна робоча атмосфера призводить до низького рівня продуктивності праці та репутації підприємства. Так, відповідно до доповіді 107-ї сесії Міжнародної конференції праці у 2018 р., через насильство на роботі зростає кількість прогулів і збільшуються медичні й адміністративні витрати. За її даними, 27 % американських працівників протягом життя піддалися «образливим витівкам» на роботі, у Бельгії – 10–15 %, в Японії – 42,5 %, в Австралії – 22–33 %. При цьому щорічні витрати роботодавців в Австралії і всієї економіки загалом через утиски на роботі оцінюються в суму від 4 до 25 млрд доларів. З вищевикладеного вбачається, що мобінг не є нормою у цивілізованому соціумі, оскільки він є негативним процесом для суспільства й держави, тому проблема протидії насильству на роботі є на сьогодні актуальною, як ніколи.

Найважливішим способом боротьби з психологічним цькуванням та тиском на робочому місці є захист на основі законодавчої бази країни. Проблема мобінгу в Україні окреслює чітко виражений правовий аспект. Звернемося до норм

Конституції України. Так, відповідно до ст. 3 людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Ст. 24 свідчить, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Згідно із ст. 68 кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей [8]. Держава на основі конституційно закріплених норм забезпечення здорових та безпечних умов праці, створення нормативно-правових актів та ратифікації міжнародних угод у сфері трудових відносин, охорони праці є гарантом їх втілення на загальнодержавному рівні, тим самим охороняючи права працівників.

Явище дискримінації регулюється Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (далі – Закон). Так, під дискримінацією розуміється ситуація, за якої особа або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, установленій Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними (ст. 1 п. 2). А ст. 1 п. 7 Закону пояснює поняття утиску як небажану для особи або групи осіб поведінку, метою або наслідком якої є приниження їх людської гідності за певними ознаками або створення стосовно такої особи чи групи осіб напруженої, ворожої, образливої або зневажливої ат-

мосфери. За цих обставин ст. 5 Закону викремлює форми дискримінації – пряму, непряму, підбурювання до дискримінації, пособництво у дискримінації [12].

Право на здорові і безпечні умови праці як головне трудове право робітника закріплює Кодекс законів про працю (ст. 2) [5, с. 5]. А у ст. 201 ч. 1 Цивільного Кодексу України (далі – ЦКУ) передбачено, що особистими немайновими благами, які охороняються цивільним законодавством є, зокрема, здоров'я, життя, честь, гідність і ділова репутація. А недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, затвердженою Конституцією України (ст. 201 ч. 2). Відповідно до ст. 297 ЦКУ кожен має право на повагу до його гідності та честі. Гідність та честь фізичної особи є недоторканими. Фізична особа має право звернутися до суду з позовом про захист її гідності та честі [24].

Окрім національного законодавства, трудове право містить низку міжнародних правових документів. У зв'язку з євроінтеграційним політичним курсом України було ратифіковано нормативно-правові акти у сфері регулювання трудових відносин з країнами ЄС. Одним з основних документів Ради Європи в галузі прав людини є Європейська соціальна хартія (переглянута), ратифікована Україною у 2006 р., яка гарантує, що всі працівники мають право на справедливі, безпечні та здорові умови праці, на гідне ставлення до них на роботі (ч. 1, п. 2, 3, 26) [2]. Заборона дискримінації гарантується Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованою Україною в 1997 р., відповідно до ст. 14 якої, користування правами та свободами, визнаними цією Конвенцією має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою [7]. При цьому Протокол № 12 до Конвенції, ратифікований Україною у 2006 р., розширює сфе-

ру дії заборони дискримінації на будь-яке право, що гарантується національним законодавством, навіть якщо таке право не передбачене Конвенцією. Ст. 1 цього Протоколу передбачає, що здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад, за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою. Ч. 1 ст. 21 Хартії основних прав Європейського Союзу встановлює заборону дискримінації будь-якого виду, зокрема, за ознаками статі, раси, кольору шкіри, етнічного чи соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії, політичних або інших поглядів, приналежності до національної меншини, майнового стану, походження, обмеженої працездатності, віку або сексуальної орієнтації [23]. Пунктом 12 Директиви Європейського Союзу № 2000/78/ЄС щодо встановлення загальних рамок для рівного поводження у сфері трудових відносин та зайнятості передбачено заборону прямої або непрямої дискримінації на основі релігії або віросповідання, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації у сферах, охоплених цією Директивою.

Незважаючи на те, що в Україні є законодавчі акти щодо протидії, запобігання дискримінації, проте є необхідність ухвалення закону про захист честі та гідності людини, від її морального переслідування на робочому місці. Ст. 21 КЗпП передбачає, що власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін [5, с. 21]. Тобто керівник підприємства або уповноважена ним особа повинні не допускати прояву мобінгу у трудовому колективі та застосовувати превентивні заходи щодо цього. Але недосконалість правового механізму захисту працівників від прояву психологічного терору у про-

цесі трудової діяльності полягає у відсутності в законодавстві правового визначення цього явища, застарілості законодавчих приписів, зокрема, КЗпП, тобто фактично відсутні нормативно-правові можливості захисту працівника від мобінгу. Необхідність у нормативному закріпленні поняття «мобінг» та пов'язані з ним заходи його регулювання, усунення, заборони, меж відповідальності за його вчинення є доцільним етапом реформування трудового законодавства. В Україні, як пострадянській країні, це не передбачено законодавством, оскільки є фактично продовженням догми радянського трудового права, яке поширювало поняття безпеки праці лише на дотримання виробничої санітарії, норм техніки, безпеки та не передбачало захист від проявів насилля, цькування, психологічного тиску на робочих місцях [6, с. 270]. Відсутність необхідної правової бази з вирішення безпосередньо цього питання веде до складнощів у відновленні юридичної справедливості.

Інакше кажучи, на сьогодні українська судова практика щодо мобінгу та дискримінації на робочому місці свідчить про неефективність наявної у сфері праці системи захисту. У переважній більшості судові справи вирішуються не на користь постраждалих від дискримінації та мобінгу. Що стосується судових рішень щодо дискримінації у сфері праці у формі психологічного утиску, пригнічення політичних та інших переконань, приниження гідності, честі та ділової репутації працівника, то серед причин відмови у задоволенні позовних вимог має місце ненадання належних доказів на підтвердження наведених доводів [18; 19]. Серед найчастіших форм прояву мобінгу можна виділити незаконне звільнення з робочого місця шляхом написання заяви про звільнення за власним бажанням під тиском керівників або уповноважених ними осіб. У мотивувальній частині рішення суду він наводить різні причини для відмови задоволення позовних вимог. Суд у більшості випадків обмежується витягами текстів з ЦКУ та КЗпП, наприклад, керуючись ст. 233 КЗпП [15;17] про пропуск строків

звернення до суду у справах про звільнення, ст. 81 ЦПК [17;13;16] про недоведення позовних вимог, ст. 209 ЦПК, ст. 38 КЗпП щодо права керівника звільнити працівника за раніше поданою заявою, коли на його місце запрошено іншого працівника, якому відповідно до законодавства не може бути відмовлено в укладанні трудового договору [15;17;16]. У справах з незаконним звільненням працівників рівень захисту їх трудового права знижується через короткий строк звернення працівника до суду у справах про звільнення. Адже для збору обґрунтованих доказів, проведення медичних експертиз місячний термін, встановлений відповідно до ст. 233 КЗпП, є недостатнім, тому оптимальним рішенням було б подовження цього строку до 2–3 місяців. Таким чином, працівники, як свідчить судова практика, залишаються фактично незахищеними. Постає необхідність ухвалення закону в Україні про протидію мобінгу на робочому місці, який містив би норми трудового права, що закріплювали би обов'язок роботодавця забезпечувати належну психологічну атмосферу у трудовому колективі, заходи недопущення випадків мобінгу.

Слід відзначити, що в Україні були спроби ухвалення протимобінгового закону. Наприклад, за 2017–2019 рр. до ВРУ було подані такі законопроекти, спрямовані на боротьбу з мобінгом:

1. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо запобігання мобінгу) № 7005 вказує, що під мобінгом слід розуміти форму психологічного насилля, яка полягає у тривалому та систематичному цькуванні працівника в колективі, сексуальному домаганні, психологічному тиску на нього з метою подальшого звільнення [11]. Також він передбачає доповнення до ст. 173 (ч. 2) КЗпП, що у разі ушкодження здоров'я працівника, причиною якого став мобінг, заподіяне відшкодовується у розмірі понесених витрат на лікування та грошової компенсації моральної школи, яка відповідає розміру заробітної платні працівника за час перебування на лікарняному. А до ст. 2-1 (ч. 2) – обов'язок роботодав-

ця протидіяти мобінгу як негативному явищу в службово-трудовах відносинах. Крім цього, законопроект передбачає доповнення до ст. 172. ч. 1 ККУ про грубе порушення законодавства про працю щодо кримінальної відповідальності за систематичне порушення прав працівника шляхом застосування психологічного насилля та інших елементів мобінгу.

2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії мобінгу № 10118 встановлює адміністративну відповідальність за вчинення мобінгу та неповідомлення уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про випадки мобінгу шляхом доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 173-5, яка, зокрема, передбачає накладання штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до сорока годин. Також цей законопроект дає правове визначення мобінгу, його типових ознак (систематичність дій, наявність сторін, діяльність та бездіяльність мобера), що повинно бути додано до ст. 1 ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Ще одним нововведенням проекту цього закону є забезпечення заходів, спрямованих на запобігання та протидію мобінгу (цькування) на підприємствах, установах, організаціях та здійснення контролю за його виконанням шляхом доповнень в ЗУ «Про колективні договори і угоди» та КЗпП. Проте цей законопроект не закріплює способів реагування працівником на мобінг, презумпцію тягаря доведення мобінгу на мобера, право працівнику вимагати переведення на інше робоче місце в разі психологічного цькування. До того ж він передбачає закріплення повноважень фіксації та притягнення до адміністративної відповідальності за мобінг Національною поліцією України, хоча центральним державним органом у сфері реалізації державної політики у галузі охорони праці, нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю є Державна служба України з питань праці.

3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо попередження та протидії мобінгу № 10118-1, як і попередні законопроекти щодо регулювання мобінгу, забезпечує штрафи за мобінг, фіксацію випадків насильства, заходи протидії мобінгу на підприємстві, право працівника розірвати у визначений ним строк трудовий договір за власним бажанням, якщо власник або уповноважений ним орган здійснював мобінг щодо працівника чи не вжив заходів щодо його запобігання (доповнення ст. 38 ч. 3 КЗпП).

Проте наразі всі вищеперераховані законопроекти щодо регулювання мобінгу у трудових відносинах були відкликані. Тому в Україні немає чітко закріплених механізмів регулювання цього явища. Досі актуальним на загальнодержавному рівні є ухвалення законодавчого акту, який буде мати правовий механізм боротьби з психологічним тиском на робочих місцях, а не каральний вплив правоохоронних органів, спрямований на усунення наслідків цькування. Необхідним також є визначення в цьому законі певних профілактичних, освітніх та інших заходів щодо протидії мобінгу, а також закріплення повноважень, пов'язаних зі здійсненням моніторингу мобінгу, проведення профілактичних занять із роботодавцями, працівниками та безробітними щодо способів недопущення насильства на роботі на Міністерство юстиції України, Державну службу з питань праці України, Державну службу зайнятості України [10]. Подальше вдосконалення трудового законодавства для регулювання та попередження мобінгу є необхідним кроком для послаблення насильницького тиску на працівника, захисту його професійної честі та людської гідності.

Якщо звернути увагу на зарубіжний досвід вирішення проблеми мобінгу у трудових відносинах, то у багатьох економічно розвинених країнах мобінг забороняється законом, який регулюються відповідними законодавчими та нормативно-правовими актами. Проблемі мобінгу, зокрема в ЄС, приділяється значна ува-

га. Наприклад, у Франції, Швеції, Бельгії ухвалені закони про захист працівників від морального переслідування на роботі, а в Італії, Данії, Німеччині це питання врегульовується чинним законодавством країн, найчастіше – Законом «Про заборону дискримінації». Так, у Франції мобінг регулюється Законом «Про захист працівників від морального переслідування на роботі» (ухвалений у 2002 р.) та нормами Трудового кодексу, які передбачають санкції щодо моберів – позбавлення волі (до одного року) і/або грошовий штраф у розмірі 3750 євро, обов'язок роботодавця вживати превентивні заходи з приводу соціально-психологічного клімату в колективі, інформаційні та навчальні заходи з проблемних питань та ін. У Швеції мобінг врегульовується окремим нормативним актом (ухвалений у 1994 р.), спрямованим на боротьбу з ним на робочому місці, визначення заходів щодо його запобігання, обов'язку роботодавця усувати своєчасно незадовільні умови праці, розпочинати спеціальне розслідування щодо причини конфлікту в колективі, створювати особливі умови для підтримки працівника, який став жертвою. Бельгія також керується в питанні врегулювання психологічного терору на робочому місці спеціальним Законом «Про захист від насильства, мобінгу та сексуального домагання на роботі» (ухвалений у 2002 р.), який також передбачає правові механізми усунення мобінгу. У ньому прописано обов'язки роботодавця щодо забезпечення швидкого, об'єктивного розслідування та підтримки жертви мобінгу, необхідності застосування превентивних заходів для усунення стресу та поліпшення клімату серед персоналу [26, с. 317-318].

Окремо слід виокремити особливості правового регулювання мобінгу в Італії. На відміну від країн ЄС, в яких запроваджені антимобінгові закони із визначенням терміну «мобінг» у трудовому законодавстві, в Італії немає його законодавчо встановленого визначення, проте захист від проявів психологічного тиску на робочому місці врегульовано Конституцією країни та цивільним законодавством. Так,

ст. 35 Конституції Італії захищає працю в усіх її формах і проявах. Здійснення приватної господарської діяльності не повинне суперечити суспільним потребам та шкодити безпеці, свободі та людській гідності. А ст. 2087 Цивільного Кодексу Італії підкреслює необхідність захисту особистості працівника та забезпечення захисту його гідності. До того ж в Італії з 1996 р. існує асоціація для боротьби з мобінгом, яка сприяє проведенню наукових та консультаційних досліджень, семінарів з теми мобінгу, забезпечує догляд, фізичну і психологічну допомогу жертвам мобінгу, проходження стаціонарного лікування тощо [26, с. 318]. Головною відмінністю між Італією та країнами ЄС щодо підходу до захисту жертви мобінгу від психологічного терору є те, що презумпція тягара його доведення в ЄС лягає на мобера, якому необхідно довести, що відповідні дії морального насильства не є мобінгом. А в Італії тягар доказу цих протиправних дій лягає на жертву мобінгу, тому працівник-жертва повинен довести факти підтвердження шкоди здоров'я, шантажу, залякування, висміювання та інших проявів мобінгу із встановленням причинного зв'язку між ними. У Німеччині, як і в Італії, немає окремого нормативного акту, що передбачає заборону мобінгу працівників із правовим його визначенням. Проте з 1995 р. існує окрема організація для боротьби з мобінгом — Асоціація з боротьби із психосоціальним стресом і мобінгом, – яка визначає мобінг як конфлікт на робочому місці, що здійснюється у прямій або опосередкованій формі систематично. Також Конституція Німеччина проголошує право на захист честі, гідності, здоров'я громадян. Запобігання дискримінації на робочому місці працівників та збереження їх здоров'я в цій країні регламентується Законом «Про рівне ставлення» (з 2006 р.), Законом щодо охорони здоров'я та безпеки працівників (з 1996 р.). Крім того, на багатьох підприємствах Німеччини локально встановлені правила щодо протидії мобінгу та норми боротьби зі стресами на робочому місці.

Виходячи з вищенаведеного, можна підкреслити, що на відміну від України, країни ЄС мають прогресивну систему протидії та запобігання мобінгу на роботі, яка визначає не тільки юридичну відповідальність за психологічне насильство на роботі, але й профілактичні та освітні програми профілактики мобінгу. Тому перейняття досвіду ЄС в галузі попередження та усунення психологічного переслідування працівника в колективі та ухвалення необхідного закону щодо регулювання мобінгу, внесення змін до законодавчих та нормативно-правових актів України, що регулюють трудові відносини, є на сьогодні головними напрямками забезпечення прав працівника на захист своєї гідності та здоров'я під час трудової діяльності.

### **Висновки**

Враховуючи вищевикладене, слід підкреслити, що в наш час мобінг у системі соціально-трудових відносин є негативним та дестабілізуючим чинником як для окремого працівника, підприємства, так і для всього суспільства загалом. Це поширене в багатьох країнах, зокрема в Україні, деструктивне явище містить широкий перелік свого прояву: від поширення чуток, соціальної ізоляції до гальмування кар'єрного зростання та протиправного застосування фізичної сили по відношенню до працівника. Це зумовлює появу проблем із психічним та фізичним здоров'ям окремого працівника та веде до зниження репутації, іміджу підприємства, отже, його прибутковості. Наразі при порівнянні чинного трудового законодавства України із законодавчою базою регулювання трудових відносин країн ЄС можна побачити недосконалість, недостатність законодавчих та нормативно-правових актів України для запобігання та усунення проявів мобінгу у трудових колективах. Постає необхідність запровадження правових механізмів заборони мобінгу на загальнодержавному законодавчому рівні для забезпечення конституційних прав кожного працівника на безпечні та здорові умови праці шляхом дотримання відповідного соціально-психологічного клімату в ко-

лективі. Удосконалення трудового законодавства України та створення, зокрема, окремого закону про заборону психологічного насильства та цькування на робочих місцях, подальший розвиток нормативно-правових механізмів протидії мобінгу сприятимуть перспективним наслідкам у сфері формування оптимальних соціально-трудових відносин між роботодавцем, трудовим колективом та окремим працівником, зокрема:

1. Належному забезпеченню на законодавчому рівні та реалізації конституційних прав та інтересів працівників; обов'язку роботодавця протидіяти мобінгу та вживати превентивні заходи; меж відповідальності мобера за психологічний тиск на робочому місці та відшкодування моральної шкоди працівникові, матеріальної компенсації постраждалому. А визначення мобінгу в трудовому законодавстві та встановлення його ознак сприятимуть ідентифікації фактів психологічного тиску як мобінгу, ґрунтовному дослідженню фактів та обставин при вирішенні трудової суперечки в суді між мобером та працівником. Це зменшить кількість випадків відмовлення позову у справах з психологічним тиском та забезпечить повноцінну юрисдикційну форму захисту жертви мобінгу.

2. Наближенню національного законодавства у сфері регулювання трудових відносин до європейського як найголовнішому напрямку євроінтеграційного курсу України. Зокрема, ст. 419 та 420 третього розділу глави 21 «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», вимагає покращення рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці, подолання дискримінації в усіх її формах та проявах [22].

3. Встановленню оптимальної корпоративної етики, культури, налагодженню міжособистісних відносин між трудовим колективом та працівником або працівником та роботодавцем. Це сприятиме підвищенню продуктивності праці, зменшенню

плинності кадрів, формуванню позитивної репутації підприємства та зростанню ефективності його діяльності.

Отже, впровадження законодавчих та нормативно-правових механізмів протидії мобінгу у трудових відносинах України із перейняттям європейського досвіду недопущення психологічного пригноблення та дискримінації працівника є необхідним напрямом у сфері трудового законодав-

ства щодо запобігання мобінгу та його негативних наслідків в діяльності кожного трудового колективу. Переорієнтація та реформування законодавства України в сфері трудових відносин в довгостроковій перспективі повинні стати головними важелями забезпечення найважливіших соціально-економічних прав працівника, закріплених в Конституції України та інших нормативно-правових актах.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Гаращенко Л. П. Теоретико-правові засади заборони мобінгу в європейських країнах. Університетські наукові записки. 2016. № 3. С. 199-207.
2. Європейська соціальна хартія (Переглянута): Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 р. Офіційний Вісник України. 2006. № 40. ст. 37.
3. Качмар О. В. Мобінг як різновид психологічного насильства в трудовому колективі. Актуальні проблеми філософії та соціології. 2016. Вип. 14. С. 58-61.
4. Кодекс законів про працю України: від 10.12.1971 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. додаток до № 50.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12. 1984 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. додаток до № 51. ст.1122.
6. Коляда Т.А. Моббінг у трудових (службово-трудовах) відносинах: до постановки проблеми. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2010. № 2 (49). С. 265-273.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 р. Офіційний вісник України. 2006. №32.
8. Конституція України: від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
9. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25. ст. 131.
10. Новіков Д. Мобінг поза законом: як протидіяти насильству на роботі. URL: <https://commons.com.ua/uk/mobing-pozza-zakonom-yak-protidiyati-nasilstvu-na-roboti/>.
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо подолання мобінгу) : текст законопроекту від 25.07.2017 р. № 7005. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62371](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62371).
12. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. №32. ст. 412.
13. Рішення Богунського районного суду м. Житомира. Справа № 295/19429/13-ц від 08.08.2014. Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40367260>.
14. Рішення Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області. Справа № 175/2067/14-ц від 09.07.2014. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39844823>.
15. Рішення Заводського районного суду м. Запоріжжя. Справа № 0809/6234/2012 від 21.01.2013. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30186643>.
16. Рішення Києво-Святошинського районного суду м. Київ. Справа № 2-1639/ 2008 від 10.06.2008. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4571556>.
17. Рішення Личаківського районного суду м. Львова. Справа № 2-681/11 від 15.08.2011. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36575142>.
18. Рішення Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя. Справа № 335/7775/17, 2/335/172/2018 від 29.10.2018. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77698598>.
19. Рішення Самарського районного суду міста Дніпропетровська. Справа № 206/6619/17 від 08.08.2018. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75900139>.
20. Трюхан О. А. Захист працівників від мобінгу на робочому місці: теоретико-правовий аспект. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 4. С. 42-46.
21. Трюхан О. А. Щодо захисту працівників від морального переслідування на робочому місці. Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. 2014. № 2 (6–2). С. 118-120.
22. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

23. Хартія основних прав Європейського Союзу: Хартія, Міжнародний документ від 07.12.2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994\\_524](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_524).
24. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. ст. 356.
25. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40. ст. 1530.
26. Щетініна Л. В., Рудакова С. Г., Дробинська К. О. Мобінг: сутність та інституційні засади захисту працівників. Проблеми економіки. 2018. №1. С. 315-320.
27. Щодо запровадження заходів заохочення поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі : Директива № 89/391/ЄЕС Ради від 12.06.1989 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994\\_b23](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_b23).
28. Белая ворона в офисе. URL: <https://dnepr.hh.ua/article/13905>.

## REFERENCES

1. Garashchenko, L. P. (2016). Teoretyko-pravovi zasady zaborony mobinhu v yevropeiskykh krainakh [Theoretical and Legal Basis of the Ban of Mobbing in European Countries]. *Universytetski naukovi zapysky – University scientific notes*, 3, 199-207 [in Ukrainian].
2. Yevropeiska sotsialna khartiia (Perehlianuta) [European Social Charter (Revised)]. (2006). *Ofitsiyni Visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 40, art. 37 [in Ukrainian].
3. Kachmar, O. V. (2016). Mobinh yak riznovyd psykholohichnoho nasylstva v trudovomu kolektyvi [Mobbing as a form of psychological violence in labor collective]. *Aktualni problemy filosofii ta sotsiologii – Current Problems of Philosophy and Sociology*, 14, 58-61 [in Ukrainian].
4. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy [The Code of Labor Laws of Ukraine]. (1971). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Bulletin of Verkhovna Rada of USSR*, additional to No. 50 [in Ukrainian].
5. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [The Code of Ukraine on Administrative Offenses]. (1984). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 51, art. 1122 [in Ukrainian].
6. Kolyada, T.A. (2010). Mobbinh u trudovykh (sluzhbovo-trudovykh) vidnosynakh: do postanovky problemy [Mobbing in labor relations: before the problem]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*, 2 (49), 265-273 [in Ukrainian].
7. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod [The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. (1950). *Ofitsiyni Visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 32 [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, art. 141 [in Ukrainian].
9. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code of Ukraine]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 25, art. 131 [in Ukrainian].
10. Novikov, D. *Mobinh poza zakonom: yak protydiaty nasylstvu na roboti [Outlaw Mobbing: How to Counter Violence at Work]*. Retrieved from <https://commons.com.ua/uk/mobing-poza-zakonom-yak-protidiyati-nasilstvu-na-roboti/> [in Ukrainian].
11. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy (shchodo podolannia mobinhu) vid 25.07.2017 [Draft Law on Amendments to Certain Laws of Ukraine (about overcoming mobbing) from 25.07.2017]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62371](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62371) [in Ukrainian].
12. Pro zasady zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 № 5207-VI [On the principles of prevention and combating discrimination in Ukraine: Law of Ukraine from 06.07.2012 No. 5207-VI]. (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 32, art. 412 [in Ukrainian].
13. Rishennia Bohunskoho raionnoho sudu m. Zhytomyra. Sprava № 295/19429/13-ts [Decision of the Bohunsky District Court of Zhytomyr in case No. 295/19429/13-ts]. (2014). Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40367260> [in Ukrainian].
14. Rishennia Dnipropetrovskoho raionnoho sudu Dnipropetrovskoi oblasti. Sprava № 175/2067/14-ts [Decision of the Dnipropetrovsky District Court of Dnipropetrovsk region in case No. 175/2067/14-ts]. (2014). Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39844823> [in Ukrainian].
15. Rishennia Zavodskoho raionnoho sudu m. Zaporizhzhia. Sprava № 0809/6234/2012 [Decision of the Zavodsky District Court of Zaporizhzhya in case No. 0809/6234/2012]. (2013). Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30186643> [in Ukrainian].
16. Rishennia Kyievo-Sviatoshynskoho raionnoho sudu m. Kyiv. Sprava № 2-1639/2008 [Decision of the Kyievo-Sviatoshynsky District Court of Kiev in case No. 2-1639/2008]. (2008). Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4571556> [in Ukrainian].
17. Rishennia Lychakivskoho raionnoho sudu m. Lvova. Sprava № 2-681/11 [Decision of the Lychakivsky District Court of Lviv in case No. 2-681/11]. (2011). Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36575142> [in Ukrainian].

18. Rishennia Ordzhonikidzevskoho raionnoho sudu m. Zaporizhzhia. Sprava № 335/7775/17, 2/335/172/2018 [Decision of the Ordzhonikidzevsky District Court of Zaporizhzhya in case No. 335/7775/17, 2/335/172/2018]. (2018). Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77698598> [in Ukrainian].
19. Rishennia Samarskoho raionnoho sudu mista Dnipropetrovska. Sprava № 206/6619/17 [Decision of the Samarsky District Court of Dnipropetrovsk in case No. 206/6619/17]. (2018). Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75900139> [in Ukrainian].
20. Triukhan, O. A. (2017). Zakhyst pratsivnykiv vid mobinhu na robochomu misti: teoretyko-pravovyi aspekt [Protection of workers from mobbing in the workplace: theoretical and legal aspect]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii – Actual problems of native jurisprudence*, 4, 42-46 [in Ukrainian].
21. Triukhan, O. A. (2014). Shchodo zakhystu pratsivnykiv vid moralnoho peresliduvannia na robochomu misti [Concerning the protection of workers against moral harassment in the workplace]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzh. un-tu – Scientific herald of the Kherson State University*, 2 (6–2), 118-120 [in Ukrainian].
22. Uhoda pro atsotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part]. (2014). Retrieved from [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011) [in Ukrainian].
23. Khartiia osnovnykh prav Yevropeiskoho Soiuzu [The Charter of Fundamental Rights of the European Union]. (2000). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994\\_524](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_524) [in Ukrainian].
24. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 40, art. 356 [in Ukrainian].
25. Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [The Civil Procedure Code of Ukraine]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 40, art. 1530 [in Ukrainian].
26. Schetinina, L. V. (2018). Mobinh: sutnist ta instyutsiini zasady zakhystu pratsivnykiv [Mobbing: the Essence and the Institutional Framework for Protection of Workers]. *Problemy ekonomiky – Tre Problems of Economy*, 1, 315-320 [in Ukrainian].
27. Shchodo zaprovadzhennia zakhodiv zaokhochennia polipshennia bezpeky ta okhorony zdorovia pratsivnykiv na roboti : Dyrektyva № 89/391/EES Rady [On the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work: Council Directive No. 89/391/EEC]. (1989). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994\\_b23](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_b23) [in Ukrainian].
28. *Belaya vorona v ofise [White crow in the office]*. Retrieved from <https://dnepr.hh.ua/article/13905> [in Russian].

**Костюк Наталя Петрівна**

Кандидат філософських наук, доцент  
Дніпровський національний університет залізничного транспорту ім. академіка В. Лазаряна  
49010, м. Дніпро, вул. Лазаряна, 2

Email: [senya4216@gmail.com](mailto:senya4216@gmail.com)

**Kostiuk Natalia**

Ph.D. of Philosophy, Assoc. Prof.  
Dnipro National University of Railway Transport  
named after Academician V. Lazaryan  
2, Lazaryan Str., Dnipro, 49010, Ukraine

**Скубченко Діана Олегівна**

Студентка  
Дніпровський національний університет залізничного транспорту ім. академіка В. Лазаряна  
49010, м. Дніпро, вул. Лазаряна, 2

Email: [dskubchenko7@gmail.com](mailto:dskubchenko7@gmail.com)

**Skubchenko Diana**

Student  
Dnipro National University of Railway Transport  
named after Academician V. Lazaryan  
2, Lazaryan Str., Dnipro, 49010, Ukraine

Цитування: Костюк Н. П. Перспективи запровадження механізмів правового регулювання мобінгу в Україні / Н. П. Костюк, Д.О. Скубченко // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 9. – С. 19-31.

Citation: Kostiuk, N.P. & Skubchenko D.O. (2019). *Perspektyvy zaprovadzhennia mekhanizmv pravovoho rehuliuвання mobinhu v Ukraini* [The prospects of introducing the mechanisms of legislative regulation of mobbing in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (9), 19-31.

DOI: 10.15421/151946

УДК: 351.743:005.21:316.422(477)

## Стратегія реформування державного управління у сфері цивільного захисту з урахуванням євроінтеграції України

*Оксана Бойко, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті досліджено питання реформування державного управління у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України та з урахуванням сучасного стану природного середовища і техногенної обстановки в Україні.

Необхідність реформування системи ДСНС зумовлена також змінами, що відбуваються в державі у зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки і оборони держави, передачею окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування тощо.

Аналізується стан реалізації Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, метою якої є реформування системи ДСНС до 2020 р. та підвищення її спроможності щодо забезпечення виконання у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту. Наведено результати аналізу нормативно-правових актів стратегічного характеру, ухвалення яких мало важливе значення для подальшого розвитку єдиної державної системи цивільного захисту. Розкриті концептуальні суперечності, розв'язання яких потребує розробки нових або внесення змін до чинних актів законодавства, зокрема до Кодексу цивільного захисту України.

Виокремлено питання запровадження системи управління техногенною та пожежною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу і європейських стандартів, розглянуто деякі напрями цієї роботи.

Зроблено першу спробу наукового аналізу та пошуку шляхів реалізації ухвалених останнім часом Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, які спрямовані, зокрема, і на подальше вдосконалення питань цивільного захисту.

З'ясовано актуальність питань реформування державного управління у сфері цивільного захисту в умовах сьогодення, роль і місце органів влади різних рівнів у реалізації завдань реформування.

**Ключові слова:** : цивільний захист, державне управління, реформування системи цивільного захисту, Стратегія реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, децентралізація, європейська інтеграція, Кодекс цивільного захисту України, нормативно-правове забезпечення

## State Administration Reform Strategy in the Sphere of Civil Protection in the Context of European Integration of Ukraine

*Oksana Boiko, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine*

The issues of public administration reforming in the sphere of civil protection in the context of European integration of Ukraine and with account for the current state of natural environment and technogeneous situation in Ukraine have been researched in the article.

The need for reforming the State Emergency Service system is also driven by changes occurring in the state in the view of decentralization of the power, reform of state security and defense system, transfer of separate powers related to organization and provision of firefighting capabilities and emergency response from the state bodies to the local self-government bodies, etc.

The state of Strategy for Reforming the State Emergency Service of Ukraine implementation, which aims at reforming the State Emergency Service of Ukraine system by 2020 and enhancing its ability to ensure fulfilment, in cooperation with other units of security and defense sector, of national security threats countermeasures in the sphere of civil protection has been analysed. The results of analysis of legislative instruments of strategic nature have been presented, adoption of which was important for further development of the unified state system of civil protection. Conceptual contradictions have been discovered, resolution

of which requires development of a new legislation or amendments to the current legislation, including the Code of Civil Protection of Ukraine.

The issue of introduction of the technogeneous and fire safety management system, based on risk-based approach and European standards, has been highlighted; some areas of this work have been reviewed.

The first attempt of scientific analysis and search for the ways of implementation of the recently adopted Action Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine and Sustainable Development Goals of Ukraine by 2030, aimed in particular at the further improvement of civil protection issues, has been made.

The relevance of issues of public administration reforming in the sphere of civil protection under existing conditions and the role and the place of authorities at different levels in the reform tasks implementation have been clarified.

**Keywords:** *civil protection, public administration, reformation system of civil protection, Strategy for Reforming the State Emergency Service of Ukraine, decentralization, European integration, the Code of Civil Protection of Ukraine, regulatory and legal support*

## Стратегия реформирования государственного управления в отрасли гражданской защиты с учетом евроинтеграции

*Оксана Бойко, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье исследован вопрос реформирования государственного управления в сфере гражданской защиты в условиях европейской интеграции Украины и с учетом современного состояния природной среды и техногенной обстановки в Украине.

Необходимость реформирования системы ГСЧС предопределена также изменениями, которые происходят в государстве в связи с децентрализацией власти, реформированием системы безопасности и обороны государства, передачей отдельных полномочий относительно организации и обеспечения пожаротушения и реагирования на чрезвычайные ситуации от государственных органов к органам местного самоуправления и т.д.

Анализируется состояние реализации Стратегии реформирования Государственной службы Украины из чрезвычайных ситуаций, целью которой является реформирование системы ГСЧС до 2020 г. и повышение ее возможностей относительно обеспечения выполнения во взаимодействии с другими составляющими сектора безопасности и обороны заданий по противодействию угрозам национальной безопасности в сфере гражданской защиты. Приведены результаты анализа нормативно-правовых актов стратегического характера, принятие которых имело важное значение для дальнейшего развития единой государственной системы гражданской защиты. Раскрыты концептуальные противоречия, решение которых требует разработки новых или внесения изменений в действующие акты законодательства, в частности в Кодекс гражданской защиты Украины.

Выделен вопрос внедрения системы управления техногенной и пожарной безопасностью на основе рискоориентированного подхода и европейских стандартов, рассмотрены некоторые направления этой работы.

Сделана первая попытка научного анализа и поиска путей реализации принятых в последнее время Программы деятельности Кабинета Министров Украины и Целей устойчивого развития Украины на период до 2030 года, которые направлены в частности и на дальнейшее совершенствование вопросов гражданской защиты.

Выявлена актуальность вопросов реформирования государственного управления в сфере гражданской защиты в современных условиях, роль и место органов власти разных уровней в реализации задач реформирования.

**Ключевые слова:** *гражданская защита, государственное управление, реформирование системы гражданской защиты, Стратегия реформирования Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям, децентрализация власти, европейская интеграция, Кодекс гражданской защиты Украины, нормативно-правовое обеспечение*

### Постановка проблеми

Подальше реформування системи цивільного захисту в Україні потребує вдосконалення державного управління у цій сфері, внесення змін до чинного законодавства та ухвалення нових нормативно-правових актів, використання досвіду державного управління і функціонування систем цивільного захисту в країнах-членах Європейського Союзу.

Слід відзначити, що питання реформування системи цивільного захисту та державного управління у цій сфері досліджувались у наукових статтях О. Бойко, П. Волянського, О. Євсюкова, В. Костенка, І. Криничної, Є. Романченка, В. Садкового, А. Терент'євої та інших, комплексно розглядалися під час науково-практичної конференції «Стратегія реформування організації цивільного захисту» (Київ, 2018), 20-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції «Сучасний стан цивільного захисту в Україні та перспективи розвитку» (Київ, 2018), 21-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток цивільного захисту в сучасних безпекових умовах» (Київ, 2019). Деякі пропозиції за результатами обговорення враховані під час внесення змін до чинних та розробки нових нормативно-правових актів.

Останнім часом кількість наукових досліджень з питань реформування державного управління у сфері цивільного захисту помітно збільшилась. Серед них слід відзначити наукові праці та статті О. Бабаджанової, В. Бадрака, О. Барило, А. Баштанник, О. Євдіна, В. Михайлова, А. Рогулі, Ф. Флурі, Т. Яценко та інших.

Однак, не зважаючи на помітну увагу науковців до цього напряму діяльності, проблеми подальшого реформування державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема з урахуванням євроінтеграційного вектора розвитку України, децентралізації влади, є як ніколи актуальними та мають потребу у подальшому розвитку.

В означеній статті акцентується на шляхах подальшого реформування державного управління у сфері цивільного захисту на сучасному етапі розвитку.

### Мета дослідження

Проаналізувати питання державного управління у сфері цивільного захисту в умовах подальшого реформування єдиної державної системи цивільного захисту, європейської інтеграції України та децентралізації влади. Розглянути деякі результати реалізації Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Запропонувати внесення змін до Кодексу цивільного захисту України.

### Виклад основного матеріалу

Єдина державна система цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) у складі функціональних і територіальних підсистем та їх ланок створена для виконання Кодексу цивільного захисту України з метою реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України [1].

Створена Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 Державна служба України з питань надзвичайних ситуацій як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту.

На сучасному етапі формування державної політики у сфері цивільного захисту в Україні покладено на Міністерство внутрішніх справ України. Внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері цивільного захисту та її реалізацію покладено на ДСНС як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

На ДСНС покладено реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [2].

Варто відзначити, що лише протягом 2018 р. органами та формуваннями ДСНС забезпечено оперативне реагування на 128 класифікованих НС, які за масштабами розподілилися таким чином: державного рівня – 2, регіонального – 6, місцевого – 54, об'єктового – 66. У населених пунктах та на об'єктах суб'єктів господарювання зафіксовано 78 608 пожеж, під час ліквідації яких врятовано життя 2 335 людей та матеріальних цінностей на суму 6 185 028 000 гривень. Піротехнічними підрозділами ДСНС здійснено 10 917 виїздів, виявлено, вилучено та знешкоджено 168 812 вибухо-небезпечних предметів, із них 1 467 авіаційних бомб, обстежено та розміновано територію загальною площею 86 720 га та 36,18 га акваторії водних об'єктів [3].

Можливість оцінити ефективність функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на сучасному етапі розвитку, оперативність реагування на надзвичайні ситуації органів та формувань ДСНС надала соціологічна служба Українського центру економічних та політичних досліджень імені О. Разумкова (недержавний аналітичний центр, заснований у 1994 р., який здійснює дослідження державної політики, зокрема у сфері державного управління). За результатами проведеного в період з 6 по 11 вересня 2019 р. дослідження довіру до Державної служби України з надзвичайних ситуацій висловили 64 % респондентів. Це найвищий показник серед органів Міністерства внутрішніх справ України [4].

Сучасний стан функціонування системи цивільного захисту та державного управління у сфері цивільного захисту, наявні проблеми та шляхи їх розв'язання досліджували В. Андрієнко, О. Бойко, А. Борисов, М. Грищук, О. Євдін, В. Костенко, Є. Романченко, А. Слюсар, О. Черкасов та інші.

О. Євдін та А. Слюсар у своєму дослідженні відзначають, що створена в Україні ЄДСЦЗ функціонує і загалом виконує завдання, які на неї покладено. На сучасному етапі розвитку нашої держави це оптимальний механізм, що забезпечує об'єднання зусиль усіх органів управління, сил

цивільного захисту, інших підприємств та організацій для виконання заходів і завдань у сфері цивільного захисту. Водночас наголошують, що на теперішній час ЄДСЦЗ потребує удосконалення, приведення її організаційної структури відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади України, зокрема зміни адміністративно-територіального устрою в державі, перерозподілу повноважень, децентралізації в Україні, а також урахування досвіду функціонування ЄДСЦЗ, накопиченого за минулі роки [5, 20].

У дослідженні В. Андрієнка, А. Борисова та О. Черкасова доведено необхідність реформування ДСНС і всієї системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції та в умовах реальних і потенційних техногенно-екологічних і природних загроз з метою посилення національної безпеки держави. Визначено нагальні проблеми та пріоритетні напрями вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям на рівні територіальних громад, зокрема в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6].

Питання подальшої децентралізації державного управління у сфері цивільного захисту детально розглянуті також у дослідженні О. Бойко [7].

Наразі триває реалізація Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка відповідає принципам державного управління, розробленим експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGA) у тісній співпраці з Європейською Комісією. Стратегією визначено такі напрями реформування: формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики загалом; модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління тощо [8].

Виконуються заходи Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх

справ України на період до 2020 р., зокрема щодо підвищення спроможностей сил цивільного захисту в частині запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків [9].

Важливе місце в реформуванні системи цивільного захисту та державного управління у цій сфері належить реалізації Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій з метою впровадження сучасних європейських підходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, а також здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та діяльності аварійно-рятувальних служб, розроблення заходів щодо інтеграції України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу [10].

Реалізація Стратегії здійснюється у напрямках: переходу від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж; удосконалення законодавства щодо виконання завдань (функцій) у сфері пожежної та техногенної безпеки органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання; імплементації Директиви 2012/18/ЄС Європейського парламенту та Ради від 4 липня 2012 р. про контроль значних аварій, пов'язаних із небезпечними речовинами (СЕВЕЗО III); надання методичної та практичної допомоги органам місцевого самоврядування щодо утворення пожежно-рятувальних підрозділів місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах; інтеграції ДСНС до органів державного ринкового нагляду з віднесенням до повноважень ДСНС здійснення ринкового нагляду щодо засобів цивільного, протипожежного захисту, піротехнічних виробів; попередження виникнення надзвичайних ситуацій і пожеж на об'єктах суб'єктів господарювання різних форм власності тощо [10].

Враховуючи європейський та євроатлантичний курс України, Верховна Рада України 21 червня 2018 р. ухвалила За-

кон України «Про національну безпеку України», відповідно до якого ДСНС є складовою сектору безпеки і оборони. На виконання статті 29 цього Закону Міністерством внутрішніх справ України розробляється Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, яка вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України за результатами розгляду вносить її до Ради національної безпеки і оборони України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України – документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України [11].

В епоху інформаційного суспільства як ніколи актуально постають питання впровадження нових систем управління безпекою, переходу системи цивільного захисту на нову парадигму управління безпекою, яка ґрунтується на використанні ризик-орієнтованого підходу. Ризик-орієнтований підхід як технологія регулювання безпеки є одним із важливих напрямів підвищення ефективності державного управління у сфері цивільного захисту.

З цією метою реалізується Концепція управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 січня 2014 р. № 37-р., яка передбачає, зокрема, створення нормативно-правової бази з управління техногенною та природною безпекою на основі єдиних принципів управління ризиками; запровадження нормування рівнів ризиків і застосування відповідних норм під час удосконалення механізмів державного регулювання у сфері техногенної та природної безпеки; розширення сфери досліджень і розробок методів, моделей, методик аналізу й оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [12].

Нові стратегічні завдання у сфері цивільного захисту впливають із Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р., схвалених Указом Президента України

від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 [13].

Необхідних коректив потребує реформування системи цивільного захисту у зв'язку із затвердженням Програми діяльності Кабінету Міністрів України, якою, зокрема, визначено завдання досягнення максимальної доступності послуг аварійно-рятувальних служб у будь-якій точці України; посилення спроможності авіаційної та корабельно-катерної складових реагування на надзвичайні ситуації; удосконалення операційних процедур системи реагування на надзвичайні ситуації; модернізації системи централізованого оповіщення населення про надзвичайні ситуації; підвищення рівня захищеності від пожеж для населення шляхом запровадження сучасного ризик-орієнтованого підходу до запобігання пожеж; досягнення прийняттого рівня ризику виникнення пожеж та підвищення ефективності пожежогасіння; створення сучасної мережі центрів управління в надзвичайних ситуаціях; забезпечення максимального покриття території сучасними послу-

гами у сфері гідрометеорології тощо. Визначено завдання досягнення таких стандартів: час прибуття пожежно-рятувального підрозділу до місця виклику: на території міста – до 10 хвилин, поза межами міста (сільська місцевість) – до 20 хвилин; час оповіщення населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: 50 % населення – до 10 хвилин; 97 % населення – до 15 хвилин [14].

Зазначене потребує внесення змін до чинного законодавства та розробки нових нормативно-правових актів. Зокрема, серйозних змін потребує Кодекс цивільного захисту України, наразі завершується узгодження проєкту відповідних змін до нього.

Накопичений в Україні позитивний досвід розбудови єдиної державної системи цивільного захисту та державного управління у сфері цивільного захисту буде корисним під час подальшого реформування системи цивільного захисту згідно з європейськими стандартами.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
2. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248721664>.
3. Публічний звіт Голови ДСНС про результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2018 році. URL: <https://www.dsns.gov.ua/files/2019/1/18/321/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%202018%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf>.
4. Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади / Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady>.
5. Євдін О.М., Слюсар А.А. Стан та перспективи реформування єдиної державної системи цивільного захисту з урахуванням реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Стратегія реформування органів цивільного захисту: мат-ли наук.-практ. конф., 16 трав. 2018 р. URL: [https://undicz.dsns.gov.ua/files/2018/5/16/Materialy\\_konferencii\\_tom\\_II.pdf](https://undicz.dsns.gov.ua/files/2018/5/16/Materialy_konferencii_tom_II.pdf).
6. Андрієнко М.В., Борисов А.В., Черкасов О.О. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту: реорганізація центрального органу виконавчої влади України. Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. журнал. Дніпровський державний аграрно-економічний університет. 2019. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1421>.
7. Бойко О.А. Подальша децентралізація державного управління у сфері цивільного захисту. Теорія та практика державного управління. Харків: ХРІ НАДУ, 2019. № 1(64).
8. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
9. Питання реформування органів внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80>

10. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478>.
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
12. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 № 37-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80>.
13. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
14. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini-849290919>.

## REFERENCES

1. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy: Zakon Ukrayiny vid 2 zhovtnia 2012 r. № 5403-VI [The Code of Civil Protection of Ukraine: Law of Ukraine from October 2, 2012 No. 5403-VI]. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.12.2015 № 1052 [On Approval of the Regulation on the State Emergency Service of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 16.12.2015 No. 1052]. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248721664> [in Ukrainian].
3. Publichnyi zvit Holovy DSNS pro rezultaty diialnosti Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii u 2018 rotsi [Public Report of the Head of the State Emergency Service of Ukraine on the results of the State Emergency Service of Ukraine activity in 2018]. Retrieved from <https://www.dsns.gov.ua/files/2019/1/18/321/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%202018%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf> [in Ukrainian].
4. Otsinka hromadianamy sytuatsii v kraini ta diialnosti vlady [Assessment by citizens of the situation in the country and authorities' activities]. Ukrainian Centre for Economic and Political Studies named after O. Razumkov. Retrieved from <http://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady> [in Ukrainian].
5. Yevdin, O.M., & Sliusar, A.A. (2018). Stan ta perspektyvy reformuvannia yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu z urakhuvanniam reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [The state and prospects of reforming the unified state civil defense system due to the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. *Stratehiia reformuvannia orhaniv tsyvilnoho zakhystu – Strategies for reforming civil protection bodies*, 16.05.2018. Retrieved from [https://undicz.dsns.gov.ua/files/2018/5/16/Materialy\\_konferencii\\_tom\\_II.pdf](https://undicz.dsns.gov.ua/files/2018/5/16/Materialy_konferencii_tom_II.pdf) [in Ukrainian].
6. Andriienko, M.V., Borysov, A.V., & Cherkasov, O.O. (2019). Realizatsiia derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnoho zakhystu: reorhanizatsiia tsentralnoho orhanu vykonavchoi vlady Ukrainy [Implementation of the state policy in the sphere of civil protection: reorganization of the central executive body of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration, improvement and development*, 1. Dnipro State University of Agriculture and Economics. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1421> [in Ukrainian].
7. Boiko, O.A. (2019). Podalsha detsentralizatsiia derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu [Further decentralization of the state administration in the sphere of civil protection]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 1(64). Kharkiv: KhRI NADU [in Ukrainian].
8. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.06.2016 № 474-r. [Some Issues of Reforming State Administration of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from June 24, 2016 No. 474-r]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
9. Pytannia reformuvannia orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.10.2014 № 1118-r. [Issues of Reforming the Internal Affairs Bodies of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from October 22, 2014 No. 1118-r]. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

10. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.01.2017 № 61-r. [On Approval of the Strategy for Reforming the State Emergency Service of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from January 25, 2017 No. 61-r]. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478> [in Ukrainian].
11. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII. [On the National Security of Ukraine: Law of Ukraine from June 21, 2018 No. 2469-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
12. Pro skhvalennia Kontseptsii upravlinnia ryzykamy vynykennia nadzvychainykh sytuatsii tekhnogenoho ta pryrodnoho kharakteru: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.01.2014 № 37-r. [On Approval of the Concept of Risk Management of Emergencies of Technogenous and Natural Nature: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from January 22, 2014 No. 37-r]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
13. Pro tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30.09.2019 № 722/2019 [On the Sustainable Development Goals of Ukraine for the Period up to 2030: Presidential Decree from 30.09.2019 No. 722/2019]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennia Prohramy diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.09.2019 № 849. [On Approval of the Activity Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 29.09.2019 No. 849]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini-849290919> [in Ukrainian].

**Бойко Оксана Анатоліївна**

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління, Національної академії державного управління при Президенті України  
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

**Boiko Oksana**

PhD student

Dnipropetrovsk regional institute for public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine  
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: [oxiukr@ukr.net](mailto:oxiukr@ukr.net)

Цитування: Бойко О. А. Стратегія реформування державного управління у сфері цивільного захисту з урахуванням євроінтеграції України / О. А. Бойко // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 9. – С. 32-39.

Citation: Boiko O.A. (2019). Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu z urakhuvanniam yevrointehratsii Ukrainy [State Administration Reform Strategy in the Sphere of Civil Protection in the Context of European Integration of Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (9), 32-39.

Стаття надійшла / Article arrived: 11.08.2019

Схвалено до друку / Accepted: 15.09.2019

DOI: 10.15421/151947

УДК: 352.075:542,534(477)

## Формування та розвиток інтегральної компетентності депутатів місцевих рад в Україні: правові аспекти

*Наталія Гончарук, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Леся Прудіус, Українська школа урядування*

У статті проаналізовано правові аспекти формування та розвитку інтегральної компетентності депутатів місцевих рад.

Визначено сутність поняття «інтегральна компетентність депутатів місцевих рад» як знання, уміння, навички, інколи – інші важливі якості, способи й прийоми їх реалізації в діяльності депутатів місцевих рад, необхідні для успішного та відповідального виконання покладених на них завдань та обов'язків. Встановлено, що профіль інтегральної (діяльній, ділової) компетентності депутатів місцевих рад в Україні містить нормотворчі, адміністративно-юрисдикційні (організаційно-розпорядчі, управлінські, координаційні), контрольно-наглядові, інформаційно-аналітичні, економічні (бюджетно-планові та ін.), ціннісно-орієнтаційні (морально-етичні), соціально-психологічні та комунікативно-консультаційні компетентності і розрахований переважно на творчий тип здійснення діяльності. Обґрунтовано необхідність розвитку знань, умінь і навичок депутатів місцевих рад щодо оперативного вирішення нагальних проблем місцевого самоврядування, пов'язаних з реформуванням місцевого самоврядування та децентралізацією влади в Україні.

Доведено, що депутат місцевої ради має бути високопрофесійним у своїй сфері, здатним управляти змінами, розвивати лідерські якості, ризикувати, відповідати на виклики сьогодення. Наголошено на необхідності забезпечення безперервного професійного навчання депутатів місцевих рад задля їх мобільності, оперативного та результативного реагування на виклики суспільства в умовах зміни парадигми державного управління та розвитку місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що забезпечення ефективної діяльності депутата місцевої ради напряму залежить від підвищення рівня його інтегральної компетентності шляхом професійного навчання. Важливою складовою інтегральної компетентності депутатів місцевих рад є лідерство. Серед необхідних для депутатів місцевих рад рис лідерства, виокремлено такі, як відкритість особистості, відповідальність за самореалізацію.

Досліджено правові засади формування та розвитку інтегральної компетентності депутатів місцевих рад, які визначені Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», щодо змісту профілю інтегративної компетентності депутатів місцевих рад в Україні, який базується на виокремленні повноважень та компетенцій органу місцевого самоврядування; законодавством, яке визначає стратегію та основні напрями подальшого розвитку освіти дорослих в Україні протягом життя шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти, а саме: Національною доктриною розвитку освіти, Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, Національною рамкою кваліфікацій, законами України «Про професійний розвиток працівників», «Про зайнятість населення», «Про вищу освіту», «Про освіту».

Доведено, що ключову роль у процесі формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад, а також забезпеченні їх безперервного професійного розвитку відіграє наявна система професійного навчання, що базується на європейських стандартах розвитку освіти. Проаналізовано правові засади системи професійного навчання депутатів місцевих рад, які визначені Концепцією реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад від 1 грудня 2017 р. за № 974-р, планом заходів з її реалізації, а також відповідним Положенням про систему професійного навчання.

**Ключові слова:** : *депутати місцевих рад, інтегральна компетентність депутатів місцевих рад, місцеве самоврядування, децентралізація, професійне навчання, система професійного навчання, професійний розвиток, європейські стандарти освіти, освіта протягом життя (безперервна освіта)*

## Formation and Development in Integral Competences of Local Council Deputies in Ukraine: Legal Aspects

*Natalia Goncharuk, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine  
Lesya Prudius, Ukrainian Government School*

The legal aspects of formation and development of integral competence of local council deputies are analyzed in the article.

There has been defined the concept of "integral competence of local council deputies such as knowledge, skills, capacities, and sometimes - other important qualities, ways and methods of their implementation into the activities of the local council deputies which are necessary for the successful and responsible fulfillment of their tasks and responsibilities. It has been determined that the profile of integral (pro-active, business-like) competence of local council deputies in Ukraine includes law-making, administrative and jurisdictional (organizational, executive, administrative, coordinative), control and supervisory, informational and analytical; economic (budgetary and planning, etc.), value-oriented (moral and ethical), social and psychological with communicative and consulting competences. The profile is designed mainly for the creative type of activity. The necessity to develop knowledge, skills and capacities of local council deputies to solve urgent problems of local self-government related to decentralization reform has been substantiated.

It has been proved that the local council deputy must be highly professional in his/her field, capable to control changes, develop leadership skills, take risks, meet challenges of today. It has been emphasized necessary to provide continuous professional training to local council deputies for their mobility, prompt and effective response to the challenges of society in the context of development the paradigm shift within the state administration and local self-government.

It is concluded that ensuring the effective activity of a local council deputy depends directly on his level of integral competence increasing through the vocational training. Leadership is an important component of integral competence. Leadership features include open-mindedness and responsibility for self-actualization.

The legal bases of formation and development of integral competence of the local councils deputies. There has been investigated defined by the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine "On local self-government in Ukraine", "On the status of the local councils deputies " - concerning the content of the profile of integrative competence of local councils deputies in Ukraine, based on the distinguishing of empowerment and competences of the local self-government body; legislation defining the strategy and main directions of the further development of life-long adult education in Ukraine by means of formal, non-formal and informal education, namely: the National Doctrine of Education Development, the National Strategy for Education Development in Ukraine until 2021, the National Qualifications Framework, the laws of Ukraine "On Professional Development of Employees", "On Employment of the Population", "On Higher Education", "On Education".

It is proved that the existing system of vocational training, based on European standards of education development, plays a key role in the process of the integral competence formation for the local councils deputies, and insurance of their continuous professional training. They have been analyzed the legal foundations of the vocational training system for the local councils deputies, which are defined by the Concept of reforming the system of vocational training for civil servants, heads of local state administrations, their senior deputies and deputies, local self-government officials and of local councils deputies under the date of December 1, 2017 No. 974-p, the plan of actions for its implementation, as well as the corresponding Regulations on the vocational training system.

**Keywords:** *local council deputies, integral competence of local council deputies, local self-government, decentralization, vocational training, vocational training system, professional development, European standards of education, lifelong education (continuing education)*

## Формирование и развитие интегральной компетентности депутатов местных советов в Украине: правовые аспекты

*Наталья Гончарук, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

*Леся Прудиус, Украинская школа управления*

В статье проанализированы правовые аспекты формирования и развития интегральной компетентности депутатов местных советов.

Определена сущность понятия «интегральная компетентность депутатов местных советов» как знания, умения, навыки, иногда – другие важные качества, способы и приемы их реализации в деятельности депутатов местных советов, необходимые для успешного и ответственного выполнения возложенных на них задач и обязанностей. Установлено, что профиль интегральной (деятельностной, деловой) компетентности депутатов местных советов в Украине включает в себя нормотворческие, административно-юрисдикционные (организационно-распорядительные, управленческие, координационные), контрольно-надзорные, информационно-аналитические, экономические (бюджетно-плановые и др.), ценностно-ориентационные (морально-этические), социально-психологические и коммуникативно-консультационные компетентности и рассчитан преимущественно на творческий тип деятельности. Обоснована необходимость развития знаний, умений и навыков депутатов местных советов относительно оперативного решения насущных проблем местного самоуправления, связанных с реформированием местного самоуправления и децентрализацией власти в Украине.

Доказано, что депутат местного совета должен быть высокопрофессиональным в своей сфере, способным управлять изменениями, развивать лидерские качества, рисковать, отвечать на вызовы современности. Акцентируется внимание на необходимости обеспечения непрерывного профессионального обучения депутатов местных советов с целью их мобильности, оперативного и результативного реагирования на вызовы общества в условиях смены парадигмы государственного управления и развития местного самоуправления.

Сделан вывод, что обеспечение эффективной деятельности депутата местного совета напрямую зависит от повышения уровня его интегральной компетентности путем профессионального обучения. Важной составляющей интегральной компетентности депутатов местных советов является лидерство. Среди необходимых для депутатов местных советов черт лидерства выделены такие, как открытость личности, ответственность за самореализацию.

Исследованы правовые основы формирования и развития интегральной компетентности депутатов местных советов, которые определены Конституцией Украины, законами Украины «О местном самоуправлении в Украине», «О статусе депутатов местных советов», относительно содержания профиля интегративной компетентности депутатов местных советов в Украине, который базируется на выделении полномочий и компетенций органа местного самоуправления; законодательством, которое определяет стратегию и основные направления дальнейшего развития образования взрослых в Украине в течение жизни путем формального, неформального и информального образования, а именно: Национальной доктриной развития образования, Национальной стратегией развития образования в Украине на период до 2021 года, Национальной рамкой квалификаций, законами Украины «О профессиональном развитии работников», «О занятости населения», «О высшем образовании», «Об образовании».

Доказано, что ключевую роль в процессе формирования интегральной компетентности депутатов местных советов, а также обеспечении их непрерывного профессионального развития играет существующая система профессионального обучения, которая базируется на европейских стандартах развития образования. Проанализированы правовые основы системы профессионального обучения депутатов местных советов, которые определены Концепцией реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, глав местных государственных администраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов от 1 декабря 2017 г. № 974-р, планом мероприятий по ее реализации, а также соответствующим Положением о системе профессионального обучения.

**Ключевые слова:** депутаты местных советов, интегральная компетентность депутатов местных советов, местное самоуправление, децентрализация, профессиональное обучение, система профессионального обучения, профессиональное развитие, европейские стандарты образования, образование в течение всей жизни (непрерывное образование)

### Визначення проблеми

**Р**озвиток місцевого самоврядування є одним із найважливіших пріоритетів внутрішньої політики України, адже Основним Законом України [1] визнано і гарантовано місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону [2; 3] наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і ухвалювати від її імені рішення. Це ще раз підкреслює надзвичайно важливу місію і відповідальність депутатів місцевих рад на місцевому рівні. На сьогодні ця місія особлива. Здійснення в Україні процесів децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування вимагають від депутатів місцевих рад високого рівня інтегральної компетентності та забезпечення безперервного професійного розвитку як невід'ємних складових успіху започаткованих реформ. Від підвищення рівня інтегральної компетентності депутатів місцевих рад залежить ефективність їх діяльності.

**Аналіз досліджень та публікацій** свідчить, що професійний розвиток посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад був предметом наукового пошуку Серьогіна С. М., Шпекторенка І. В., які обґрунтували структуру інтегральної компетентності депутатів місцевих рад [4], Ткачука А. Ф., який досліджував проблематику розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади [5], Газарян С. В., яка проаналізувала цілі професійного навчання в публічному управлінні та визначила нові ключові компетентності фахівців з публічного управління в умовах глобалізації [6]; Гошовської В.А., Пашко Л.А., Гука А.К., якими досліджено питання лідерства в місцевому самоврядуванні [7] та інших вчених. Водночас в умовах реформування державного управління, децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування проблематика дослідження правових аспектів формування

та розвитку інтегральної компетентності депутатів місцевих рад є дуже актуальною і водночас недостатньо вивченою.

**Метою статті** є дослідження правових аспектів формування та розвитку інтегральної компетентності депутатів місцевих рад в умовах зміни парадигми державного управління та децентралізації влади.

### Виклад основного матеріалу

Поняття «інтегральна компетентність» депутата місцевої ради є дуже багатограним і має враховувати вимоги Національної рамки кваліфікацій.

Так, відповідно до Національної рамки кваліфікацій [8], яка являє собою системний і структурований за компетентностями опис кваліфікаційних рівнів для розроблення, ідентифікації, співвіднесення, визнання, планування і розвитку кваліфікацій, «інтегральна компетентність» розглядається як узагальнений опис кваліфікаційного рівня, який виражає основні компетентнісні характеристики рівня щодо результатів навчання та/або професійної діяльності, де «результати навчання» – знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, інші особисті якості, що набуваються у процесі навчання, виховання та розвитку, які можна ідентифікувати, спланувати, оцінити і виміряти.

Враховуючи це, на думку авторів, поняття «інтегральна компетентність депутатів місцевих рад» можна визначити як знання, уміння, навички, інколи – інші важливі якості, способи й прийоми їх реалізації в діяльності депутатів місцевих рад, необхідні для успішного та відповідального виконання покладених на них завдань та обов'язків.

Підтримуємо позицію С. М. Серьогіна та І. В. Шпекторенка, що компетентність депутатів місцевих рад не можна, з позиції професіології, називати професійною компетентністю, оскільки депутатська діяльність – не професія, а вид заняття, діяльність, що має ознаки управлінської, сервісної, консультативної. Тому кращим поняттям, яке в цьому разі відповідає за змістом поняттю «професійна компетентність», є поняття «інтегральна компетентність».

тентність» [4]. Погоджуємось, що зміст профілю інтегративної компетентності депутатів місцевих рад в Україні базується на виокремленні повноважень та компетенцій органу місцевого самоврядування (на підставі Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування»), типових управлінських функцій депутата з урахуванням процесного підходу до управління (у межах класичної теорії управління). Тому логічно, що «профіль інтегральної (діяльничної, ділової) компетентності депутатів місцевих рад в Україні містить нормотворчі, адміністративно-юрисдикційні (організаційно-розпорядчі, управлінські, координаційні), контрольно-наглядові, інформаційно-аналітичні, економічні (бюджетно-планові та ін.), ціннісно-орієнтаційні (морально-етичні), соціально-психологічні та комунікативно-консультаційні компетентності» і розрахований «переважно на творчий тип здійснення діяльності» [4].

Так, дійсно, депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворених нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради. Водночас слід зазначити, що повноваження депутата ради починаються лише з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів, а закінчуються в день першої сесії ради нового скликання та можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом. Серед соціальних гарантій депутата місцевої ради законодавством [3] передбачено, що на час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших, передбачених законом, випадках депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за

рахунок відповідного місцевого бюджету.

Таким чином, депутат місцевої ради, маючи відповідні права і гарантії, має і зобов'язання перед виборцями – компетентно здійснювати свою діяльність у раді та в її органах, до яких його обрано, ефективно працювати у виборчому окрузі, брати особисту участь в обговоренні, ухваленні та організації виконання рішень ради, її органів, а також доручень виборців свого виборчого округу, виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної в місті чи обласної ради, інформувати про їх виконання.

Крім цього, у процесі своєї діяльності депутат місцевої ради зобов'язаний дотримуватися Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів [3].

Дослідження Закону «Про статус депутатів місцевих рад» показало, що у традиційній моделі представницької демократії депутати обираються з метою представництва інтересів громади у місцевих органах влади та для відображення побажань громади у політиці, а тому головним завданням депутата є забезпечення відкритості і належної реакції на потреби і вимоги громади. З іншого боку, депутати забезпечують відповідальність представників виконавчої влади та адміністративного апарату місцевих урядів перед громадою за допомогою здійснення контролю, нагляду та права голосу, відіграючи таким чином роль представника громади перед місцевим урядом та іноді, навпаки: оприлюднюючи та пояснюючи політику і рішення громад, тим самим посилюючи довіру до них з боку громадян. Депутати також відіграють подвійну роль як члени колегіального політичного органу та незалежні представники. У якості членів головного дорадчого органу, тобто ради, вони ініціюють місцеві дебати та спільно розробляють стратегії місцевого урядування, а в якості незалежних представників деякі з них також обіймають виконавчі посади у місцевих органах влади

і таким чином стають невід'ємною частиною місцевого виконавчого керівництва, яке має додаткові повноваження та тісніші зв'язки з адміністрацією [9, с. 4].

Водночас сьогодні слід говорити і про необхідність розвитку знань, умінь і навичок депутатів місцевих рад щодо оперативного вирішення нагальних проблем місцевого самоврядування, пов'язаних з реформою децентралізації. Адже «розпочата в 2015 році реформа децентралізації призвела до значних змін у завданнях і функціях органів місцевого самоврядування, особливо в тих з них, що були утворені внаслідок об'єднання територіальних громад. Швидкість змін вимагає існування гнучкої системи підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, і навпаки, успішність змін буде залежати від швидкості підготовки/підвищення кваліфікації працівників, їх здатності виконувати нові повноваження. Серед найбільших змін у повноваженнях органів місцевого самоврядування базового рівня, спричинених реформою децентралізації, – забезпечення послуг у сфері середньої освіти та охорони здоров'я, надання адміністративних і соціальних послуг. Для виконання цих розширених повноважень відбулося збільшення ресурсної бази місцевого самоврядування. Зазначені сфери повноважень, а також необхідні процедури для виконання цих повноважень (бюджетне і фінансове планування, договірні відносини з контрагентами, тендерні процедури, менеджмент комунальних активів, управління людськими ресурсами та ін.) викликають найбільше труднощів в органів місцевого самоврядування базового рівня» [9, с. 5].

Тобто усі депутати місцевих рад, а особливо депутати об'єднаних територіальних громад, повинні бути обізнаними не лише у нормах окремих законів, що регулюють діяльність місцевих рад, а й розуміти всю філософію тих змін, що відбуваються в системі місцевого самоврядування України, роль різних владних інституцій у цьому процесі. Також посилюється депутатська відповідальність за свою діяльність,

оскільки тепер у житті громади багато чого залежить від ефективності рішень місцевої ради, виконкому, а не від тих рішень, що ухвалюються на загальнодержавному рівні [5, с. 4].

Це ще раз свідчить про необхідність безперервного професійного навчання депутатів місцевих рад з метою забезпечення їх мобільності, оперативного та результативного реагування на виклики суспільства в умовах зміни парадигми державного управління та розвитку місцевого самоврядування. Адже депутат місцевої ради має бути високопрофесійним у своїй сфері, здатним управляти змінами, розвивати лідерські якості, ризикувати, відповідати на виклики сьогодення.

Про необхідність наявності у посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад такої компетентності як лідерство підтверджується результатами проведеного у межах Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України [10].

Учасникам дослідження пропонувалось оцінити компетентність (професійний рівень) посадових осіб місцевого самоврядування за шкалою від 0 до 5, де 5 – найвища оцінка, а також висловити свої думки, чи володіють посадові особи рівнем знань, умінь і навичок, достатнім для ефективного виконання покладених на них службових обов'язків. Відповідаючи на це запитання, учасники дослідження висловили своє бачення компетентної посадової особи місцевого самоврядування. Так, на їхню думку, для виборних осіб (для голів) критичними є такі компетентності: лідерство, професіоналізм, креативність. Компетентна посадова особа місцевого самоврядування (яка призначається на посаду), на думку учасників дослідження, повинна володіти такими компетентностями: лідерство; комунікативність; уміння взаємодіяти з різними стейкхолдерами; проектний менеджмент; просторове планування; знання всіх інструментів роботи; брати відповідальність на себе за команду та ввірену сферу повноважень; той, який

працює над собою і розвивається (вмотивований, прийшов розвивати громаду). Окрім того, така особа має бути професіоналом у своїй справі, мати відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень та досвід роботи в органах влади [10]. На наш погляд, зазначене вище стосується не лише посадових осіб, а й депутатів місцевих рад.

Вивчаючи питання лідерства в місцевому самоврядуванні, науковці також визначають складовими лідерського потенціалу посадової особи: компетентність, особистісні особливості та ділові риси, здібності, установки, морально-етичні цінності та пріоритети. З урахуванням зазначеного, на їх думку, «лідер управління, лідер управлінського типу» – це людина, здатна висувати продуктивні цілі розвитку, знаходити оптимальні шляхи їхнього досягнення та об'єднувати різних людей у соціальні організації для вирішення спільних завдань, максимально використовувати творчі можливості як свої, так і оточуючих його людей, зокрема талановитих та обдарованих [7, с. 48]. Зроблено акцент і на таких рисах лідерства, як відкритість особистості, відповідальність та відповідальність за самореалізацію, де «відкритість особистості» – властива цілісному існуванню людини здатність до спілкування, тобто до сприйняття своїм внутрішнім світом «зовнішніх» для неї цінностей інших «Я», з якими вона спілкується, та готовність до перебудови її власної суб'єктивності, спричиненої комунікативними процесами; «відповідальність» — одна з форм активності особистості, яка позначає її здатність гарантувати результат здійснення діяльності (життя загалом) у певні терміни і на якісно визначеному рівні, незважаючи на непередбачені труднощі і протиріччя; синонім обов'язковості, чіткості, пунктуальності в діях і вчинках; юридичний наслідок порушення обов'язку чи правової норми; необхідність та обов'язок відповідати за свої дії і вчинки; «відповідальність за самореалізацію» — інтегративна якість особистості, що проявляється у здатності ухвалювати обґрунтовані рішення у сфері саморозвитку, проявляти наполегливість та добросовісність у їх реалізації та в го-

товності відповідати за їх результати й наслідки [7, с. 40].

Отже, забезпечення ефективної діяльності депутата місцевої ради напряму залежить від підвищення рівня його інтегральної компетентності шляхом професійного навчання. Важливою складовою інтегральної компетентності є лідерство. Серед рис лідерства варто відзначити такі риси, як відкритість особистості, відповідальність та відповідальність за самореалізацію.

Слід зазначити, що питанню підвищення рівня інтегральної компетентності депутатів місцевих рад приділяється особливе значення на державному рівні, тому правові засади професійного навчання депутатів місцевих рад визначені цілою низкою нормативно-правових актів.

Так, право на підвищення кваліфікації депутату місцевої ради визначено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 33), у якому водночас передбачено, що порядок організації підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад визначає відповідна рада [3].

У 2010 р. було затверджено нове Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [11], однак, «внаслідок ряду причин в Україні не було створено ефективну систему підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яка достатньою мірою задовольняла б потреби органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у високопрофесійних кадрах, здатних ефективно виконувати поставлені перед ними завдання» [12].

Тому у 2011 р. Урядом схвалено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (далі – система підвищення кваліфікації) [12], яка була спрямована на вирішення основних проблем чинної системи підвищення кваліфікації (зокрема, депутатів місцевих рад), а саме: неврегульованості питань щодо визначення статусу навчальних за-

кладів, що забезпечують підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад; невідповідності наявних програм підвищення кваліфікації вимогам щодо діяльності органів місцевого самоврядування; відсутності механізму залучення депутатів місцевих рад до підвищення кваліфікації тощо.

Концепція [12] передбачала дотримання системності та безперервності підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад у кожному регіоні; визначення видів підвищення кваліфікації із застосуванням інноваційних форм і методів професійного розвитку депутатів місцевих рад; створення належних умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання освітніх послуг навчальними закладами системи підвищення кваліфікації; запровадження інноваційних методів оцінювання результатів підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад; зміцнення взаємозв'язку між органами місцевого самоврядування та навчальними закладами системи підвищення кваліфікації.

На сьогодні ключову роль у процесі формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад, а також забезпечення їх безперервного професійного розвитку відіграє наявна система професійного навчання, яка базується на європейських стандартах розвитку освіти та національному законодавстві, яке визначає стратегію та основні напрями подальшого розвитку освіти дорослих в Україні протягом життя шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти, а саме: Національній доктрині розвитку освіти [13], Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [14], Національній рамці кваліфікацій [8], законах України «Про професійний розвиток працівників» [15], «Про зайнятість населення» [16], «Про вищу освіту» [17], «Про освіту» [18].

Саме з урахуванням цих законодавчих засад для забезпечення професійного розвитку депутатів місцевих рад як безперервного, свідомого, цілеспрямованого процесу особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей, була і ре-

формована система їх професійного навчання.

На сьогодні правові засади професійного навчання депутатів місцевих рад визначені у Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад від 1 грудня 2017 р. за № 974-р (далі – Концепція) [19], плані заходів з її реалізації [20], а також у відповідному Положенні про систему професійного навчання [21].

Серед проблем, на вирішення яких спрямована вказана Концепція [19], слід відзначити: невідповідність системи професійного навчання депутатів місцевих рад сучасним вимогам до якості та змісту освіти; недосконалий механізм визначення реальних потреб у професійному навчанні, який не забезпечує взаємозв'язок між системою підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад і практикою державного управління та місцевого самоврядування; відсутність цілісної системи моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг з професійного навчання відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти; неконкурентність ринку освітніх послуг з професійного навчання та його закритість для недержавних суб'єктів надання освітніх послуг; відсутність дієвого механізму співпраці різних суб'єктів професійного навчання депутатів місцевих рад, що призводить до неефективного використання ресурсів на професійне навчання.

Для розв'язання зазначених проблем Концепцією [19] передбачено: створення належних умов для забезпечення професійного розвитку депутатів місцевих рад; створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні депутатів місцевих рад та забезпечення його безперервності, обов'язковості, плановості; розвиток ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання на засадах прозорості та добросовісної конкуренції із створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг; залучення

всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до створення системи професійного навчання депутатів місцевих рад та 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.

Тобто Концепцією [19] запропонована нова модель професійного навчання депутатів місцевих рад, що базується на принципах Меморандуму безперервної освіти Європейського Союзу [22], а саме: визначення потреби у професійному розвитку; наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи; обов'язковості та безперервності, тобто забезпечення прагнення депутатів місцевих рад до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя; прогностичності та випереджувального характеру навчання, його інноваційності та практичної спрямованості; індивідуалізації та диференціації підходів до навчання; відкритості; гарантованості фінансування професійного навчання.

Важливо, що у новій моделі професійного навчання депутатів місцевих рад, закріпленій у низці правових актів [19–21], передбачено європейські підходи до освіти дорослих упродовж життя, які сприятимуть створенню належних умов для забезпечення їх професійного розвитку:

- розроблення та впровадження галузевої рамки кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій;

- розроблення на основі компетентнісного підходу за участю зацікавлених сторін та затвердження професійних стандартів;

- розроблення та впровадження стандартів усіх рівнів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації депу-

татів місцевих рад;

- визначення замовниками освітніх послуг з професійного навчання депутатів місцевих рад (на підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами, за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійних та/чи короткострокових семінарів, тренінгів) органів місцевого самоврядування та/чи всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, політичних партій, що отримують державне фінансування.

Крім того, згідно з Концепцією [19] професійному розвитку депутатів місцевих рад сприятиме удосконалення механізму фінансування професійного навчання депутатів місцевих рад, зокрема, запровадження за рішенням відповідної місцевої ради обов'язкової частки видатків на професійне навчання; зобов'язання політичних партій, що отримують державне фінансування, передбачати певну частку витрат за рахунок такого фінансування на професійне навчання депутатів місцевих рад, обраних від зазначених політичних партій; передбачення фінансування підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад за рахунок коштів місцевих бюджетів тощо.

На виконання Плану заходів щодо реалізації Концепції [20] було розроблено Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 [21].

Відповідно до цього Положення [21] депутати місцевих рад можуть реалізовувати своє право на професійне навчання через:

- підготовку – успішне виконання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

- підвищення кваліфікації – набуття

нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань;

– стажування – набуття практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань;

– самоосвіту – самоорганізоване здобуття певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозвіллям.

Серед новацій Положення [21] запровадження норми щодо вивчення індивідуальних потреб у професійному навчанні депутатів місцевих рад, їх спеціальних та загальних потреб; поділу програм підвищення кваліфікації на загальні та спеціальні, а також на професійні (сертифікатні); запровадження обов'язковості підвищення кваліфікації за загальними, спеціальними, професійними (сертифікатними) програмами та короткостроковими програмами; нарахування за результатами професійного навчання кредитів ЄКТС тощо. Важливо, що для депутатів місцевих рад підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними короткостроковими програмами є обов'язковим не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень.

Також Положенням [21] визначено, що НАДС здійснює моніторинг стану системи професійного навчання та щонайменше один раз на три роки готує відповідну доповідь з урахуванням результатів визначення та аналізу потреб у професійному навчанні, оцінювання якості освітніх послуг, яка оприлюднюється НАДС на його офіційному веб-сайті та веб-порталі управління знаннями.

### **Висновки**

Таким чином, правові засади формування та розвитку інтегральної компетентності депутатів місцевих рад визначені Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», щодо змісту профілю інтегративної компетентності депутатів місцевих рад в Україні, який базується на виокремленні

повноважень та компетенцій органу місцевого самоврядування; законодавством, яке визначає стратегію та основні напрями подальшого розвитку освіти дорослих в Україні протягом життя шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти, а саме: Національною доктриною розвитку освіти, Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, Національною рамкою кваліфікацій, законами України «Про професійний розвиток працівників», «Про зайнятість населення», «Про вищу освіту», «Про освіту».

Ключову роль у процесі формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад, а також забезпеченні їх безперервного професійного розвитку відіграє наявна система професійного навчання, що базується на європейських стандартах розвитку освіти, правові засади якої визначені Концепцією реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад від 1 грудня 2017 р. № 974-р, планом заходів з її реалізації, а також відповідним Положенням про систему професійного навчання.

Нова модель професійного навчання депутатів місцевих рад побудована на принципах Меморандуму безперервної освіти Європейського Союзу та передбачає європейські підходи до освіти дорослих упродовж життя, які сприятимуть створенню належних умов для забезпечення їх професійного розвитку шляхом визначення потреби у професійному розвитку депутатів місцевих рад; наближеності освітніх послуг до місця їх проживання та роботи; обов'язковості та безперервності освіти; прогностичності та випереджувального характеру навчання, його інноваційності та практичної спрямованості; індивідуалізації та диференціації підходів до навчання; відкритості та гарантованості фінансування професійного навчання.

**БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:**

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. ст. 141.
2. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 1 лип. 2002 року № 93-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 40. ст.290.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. ст.170.
4. Серьогін С.М. Шпекторенко І. В. Структура інтегральної компетентності депутатів місцевих рад України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2019. Вип. 1(21). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbimik/2019-01\(21\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbimik/2019-01(21)/18.pdf).
5. Ткачук А.Ф. Місьцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус». 2016. 80 с.
6. Газарян С.В. Нова якісна професійна підготовка у сфері публічного управління. Державне будівництво. № 2/2018. URL: [http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2018-2/doc/3/3\\_1.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2018-2/doc/3/3_1.pdf).
7. Лідерство в місцевому самоврядуванні: слов. термінів / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів, Каф. парламентаризму та політ. менеджменту ; уклад.: В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, А. К. Гук [та ін.] ; за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука [та ін.]. Харків : Фактор, 2015. 156 с.
8. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 23 лист. 2011 р. № 1341. Офіційний вісник України. 2011. № 101. Ст. 3700.
9. Дослідження Закону про статус депутатів місцевих рад : сприяння розвитку місцевої демократії в Україні / Рада Європи. URL: <https://rm.coe.int/2018-01-25-study-law-on-local-councillors-ukr/1680784064>.
10. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України : аналітичний звіт / Наталія Балдич, Наталія Гнидюк Цезарій Трутковські // Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Київ. 2019. 122 с.
11. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. Урядовий кур'єр. 2010. № 142.
12. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1198-р. Урядовий кур'єр. 2011. № 246.
13. Про Національну доктрину розвитку освіти : указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
14. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : указ Президента України від 25 черв. 2013 р. №344/2013. Офіційний вісник України. 2013. № 50. Ст. 1783.
15. Про професійний розвиток працівників : закон України від 12 січ. 2012 р. № 4312-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>.
16. Про зайнятість населення : закон України від 05 лип. 2012 р. № 5067-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
17. Про вищу освіту : закон України від 01 лип. 2014 р. №1556-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
18. Про освіту : закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. Урядовий кур'єр. 2017. № 186.
19. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konceptsiyu>.
20. Про затвердження плану заходів щодо реалізації 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 10 травня 2018 р. № 342. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-realizaciyi-konceptsiyi-reformuvannya-sistemi->
21. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>.
22. Меморандум неперервного образования Европейского Союза : международный документ 2000 р. URL: <http://www.znание.org/docs/memorandum.html>.

## REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku [The Constitution of Ukraine]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, art. 141 [in Ukrainian].
2. Pro status deputativ mistsevykh rad : Zakon Ukrainy vid 1 lyp. 2002 roku № 93-IV [On the status of deputies of local councils: Law of Ukraine of July 1, 2002 No. 93-IV]. (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 40, art. 290 [in Ukrainian].
3. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 roku № 280/97-VR [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of 21 May, 1997 No. 280/97-BP]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, art. 170 [in Ukrainian].
4. Serohin, S.M., & Shpektorenko, I.V. (2019). Struktura intehralnoi kompetentnosti deputativ mistsevykh rad Ukrainy [Structure of Integral Competence of Deputies of Local Councils of Ukraine] *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 1(21). Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-01\(21\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-01(21)/18.pdf) [in Ukrainian].
5. Tkachuk, A.F. (2016). *Mistseve samovriaduvannia ta detsentralizatsiia. Zakonodavstvo (navchalnyi modul) [Local self-government and decentralization. Legislation]*. Kyiv: IKTs “Leha-lnyi status” [in Ukrainian].
6. Hazarian, S.V. (2018). Nova yakisna profesiina pidhotovka u sferi publicznego upravlinnia [New qualitative training in public administration]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 2. Retrieved from [http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-2/doc/3/3\\_1.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-2/doc/3/3_1.pdf) [in Ukrainian].
7. Hoshovska, V. A., Pashko, L. A., Huka, A. K. et al (Eds.). (2015). *Liderstvo v mistsevomu samovriaduvanni: slov. terminiv [Local government leadership: a glossary of terms]*. Kharkiv: Faktor [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 lyst. 2011 r. №1341 [On approval of the National Qualifications Framework: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 23 November, 2011 No. 1341]. (2011). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 101, art. 3700 [in Ukrainian].
9. *Doslidzhennia Zakonu pro status deputativ mistsevykh rad : spriannia rozvytku mistsevoi demokratii v Ukraini [Research on the Law on the Status of Deputies of Local Councils: Promoting Local Democracy in Ukraine]*. Rada Yevropy. Retrieved from <https://rm.coe.int/2018-01-25-study-law-on-local-councillors-ukr/1680784064> [in Ukrainian].
10. Baldych, N., Hnydiuk, N., Trutkovsky, T. (2019). *Doslidzhennia navchalnykh potreb predstavnykiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy : analitychnyi zvit [Research of educational needs of representatives of local self-government bodies of Ukraine]*. Prohrama Rady Yevropy “Detsentralizatsiia i reforma mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini”. Kyiv [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu pidhotovky, spetsializatsii ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtiv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 lypnia 2010 r. № 564 [On approval of the Regulation on the system of training, specialization and qualification improvement of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local self-government: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 7, 2010, No. 564]. (2010). *Uriadovyi kurier – Governmental Courier*, 142 [in Ukrainian].
12. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia systemy pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 lystop. 2011 r. № 1198-r [On Approving the Concept of Reforming the Training System of Civil Servants, Local Self-Government Officials and Deputies of Local Councils: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 28, 2011 No. 1198-r]. (2011). *Uriadovyi kurier – Governmental Courier*, 246 [in Ukrainian].
13. Pro Natsionalnu doktrynu rozvytku osvity : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17 kvit. 2002 r. № 347/2002 [On the National Doctrine of Educational Development: Presidential Decree of April 17, 2002 No. 347/2002]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> [in Ukrainian].
14. Pro Natsionalnu stratehiiu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25 cherv. 2013 r. № 344/2013 [On the National Strategy for the Development of Education in Ukraine for the Period until 2021: Presidential Decree of June 25, 2013 No. 344/2013]. (2013). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 50, art. 1783 [in Ukrainian].
15. Pro profesiyni rozvytok pratsivnykiv : zakon Ukrainy vid 12 sich. 2012 r. №. 4312-VI [On the Professional Development of Employees: Law of Ukraine of January 12, 2012 No. 4312-VI]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4312-17> [in Ukrainian].

16. Pro zainiastist naseleennia : zakon Ukrainy vid 05 lyp. 2012 r. № 5067-VI [On employment of the population: Law of Ukraine of July 05, 2012 No. 5067-VI]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> [in Ukrainian].
17. Pro vyshchu osvitu : zakon Ukrainy vid 01 lyp. 2014 r. № 1556-VII [On Higher Education: Law of Ukraine of July 01, 2014 No. 1556-VII.]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
18. Pro osvitu : zakon Ukrainy vid 05 veres. 2017 r. № 2145-VIII [On education: Law of Ukraine of September 05, 2017 No. 2145-VIII]. (2017). *Uriadovi kurier – Governmental Courier*, 186 [in Ukrainian].
19. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01 hrudnia 2017 r. № 974-r [On approval of the Concept of reforming the system of vocational training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local self-government and deputies of local councils: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 01, 2017 No. 974-r]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciy> [in Ukrainian].
20. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii 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 10 travnia 2018 r. № 342 [On approval of the plan of measures for the implementation of the Concept of reforming the system of vocational training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local self-government and deputies of local councils: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 10, 2018 No. 342]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-realizatsiyi-koncepciyi-reformuvannya-sistemi-> [in Ukrainian].
21. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 liutoho 2019 r № 106 [On approving the Regulation on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local self-government and deputies of local councils: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of February 6, 2019 No. 106]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> [in Ukrainian].
22. Memorandum nepravnoho obrazovanyia Evropeiskoho Soiuzia : mezhdunarodnyi dokument 2000 r. [Memorandum of Continuing Education of the European Union: International Document 2000]. Retrieved from <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html> [in Ukrainian].

### **Гончарук Наталія Трохимівна**

Доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління, Національної академії державного управління при Президентіві України 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: [goncharuknt@gmail.com](mailto:goncharuknt@gmail.com)

### **Прудіус Леся Василівна**

Доктор наук з державного управління Українська школа урядування 01034, м. Київ, вул. Прорізна, 15

Email: [L\\_Prud@ukr.net](mailto:L_Prud@ukr.net)

### **Goncharuk Natalia**

Doctor of Public Administration, Full Prof. Dnipropetrovsk regional institute for public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

### **Prudius Lesya**

Doctor of Public Administration Ukrainian School of Government 15, Prorizna Str., Kyiv, 01034, Ukraine

Цитування: Гончарук Н. Т. Формування та розвиток інтегральної компетентності депутатів місцевих рад в Україні: правові аспекти / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 9. – С. 40-52.

Citation: Goncharuk N.T. & Prudius L.V. (2019). Formuvannia ta rozvytok intehralnoi kompetentnosti deputativ mistsevykh rad v Ukraini: pravovi aspekty [Formation and Development in Integral Competences of Local Council Deputies in Ukraine: Legal Aspects]. *Public administration aspects*, 7 (9), 40-52.

Стаття надійшла / Article arrived: 19.08.2019

Схвалено до друку / Accepted: 23.09.2019

## Стимулювання Е-розвитку громад в Україні: концептуально-правові засади (до питання про муніципальне управління на основі даних)<sup>1</sup>

*Федір Петрухін, Христина Приходько, Павло Сидоренко, Ольга Семчик, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького*

На основі застосування міждисциплінарного підходу обґрунтовано доцільність наукового та законодавчого забезпечення стимулювання е-розвитку громад та управління їх ресурсами на основі даних та ІКТ. У статті обґрунтовано доцільність запровадження в науковий обіг та запропоновано авторське визначення поняття е-розвитку громад у вузькому та широкому значеннях; визначено його складові. Метою такого розвитку є утвердження децентралізації та забезпечення балансу соціальних, економічних і екологічних показників розвитку громад в Україні. Категорія «е-розвиток» є системоутворюючою щодо наявних концепцій, методологій, цифрових та наступного покоління можливостей використання даних в усіх сферах життєдіяльності громад з метою визначення та досягнення ключових цілей їх розвитку. Визначено чинники, які гальмують упровадження принципу урядування на основі даних та провідних практик управління даними на рівні місцевого самоврядування. Окреслено перспективні напрями впровадження принципу урядування на основі даних та очікувані результати від зростання ефективності оцінки та аналізу таких даних. У контексті застосування принципу урядування на основі даних розкрито значення, завдання моніторингу та оцінки е-розвитку громад. Серед таких завдань виокремлено розробку закону та підзаконних актів; впровадження необхідних організаційно-адміністративних механізмів; проведення роз'яснювальної роботи, популяризація даних і їх соціальної значущості для вирішення питань місцевого значення та ін. Також у статті приділено увагу питанням кадрового забезпечення процесу управління на основі даних, а саме: підкреслено ключову роль застосування професійного підходу до управління даними. Запропоновано запровадження ролі CDO як на рівні централізованої платформи, так і на рівні ключових розпорядників даних – органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** електронна демократія (участь), електронне урядування, цифрова економіка, місцеве самоврядування, урядування (управління) на основі даних

## Promoting E-development of communities in Ukraine: conceptual and legal foundations (regarding the municipal data-driven governance)

*Fedir Petrukhin, Khrystyna Prykhodko, Pavlo Sydorenko Pavlo, Olga Semchyk, V.M.Koretsky Institute of state and law*

The feasibility of scientific and legislative support for promoting e-development of communities and managing their resources based on data and ICT has been substantiated using a multidisciplinary approach. The article makes the case for introducing the concept of e-development of communities and using it in the suggested narrow and broad meaning; its components are defined. The purpose of such development is to strengthen the decentralization and to achieve the balance between social, economic and ecological indicators of development of communities in Ukraine. E-development is a system-forming category for existing concepts, methodologies, digital and next-generation capabilities to use data in all life areas of communities to identify and achieve key development goals. Key factors that hinder the implementation of data-driven governance and best practices of data governance for local self-governance have been identified. Promising directions for the implementation of the data-driven governance principle as well as the expected results from the increase in the efficiency of evaluation and analysis of such data are outlined. In the context of the application of the principle of data-driven governance, the importance and tasks of monitoring and evaluating e-development of communities have been described, including the development of laws and regulations, introduction of necessary organizational and administrative mechanisms, conducting awareness-raising activities, promotion of data and its social importance

<sup>1</sup>Доцільність подальшого концептуально-правового/законодавчого забезпечення та подальшого міждисциплінарного дослідження питань муніципального управління на основі даних було обґрунтовано під час спільних обговорень проблематики стимулювання е-розвитку громад в Україні з ІС «Центр розвитку інновацій» за участю його голови С. Лобойка у вересні-жовтні 2019 року.

with regard to addressing local issues, etc. The article also focuses on the development of human capital for the data-driven governance, namely the importance of applying a professional approach to data governance is underlined incl. the introduction of the role of CDO at the level of both the centralized platform and data administrators - i.e. local self-governance bodies.

*Keywords:* *electronic democracy, electronic governance, digital economy, local self-governance, data-driven governance*

## Стимулирование Е-развития общин в Украине: концептуально-правовые аспекты (к вопросу о муниципальном управлении на основе данных)

Фёдор Петрухин, Кристина Приходько, Павел Сидоренко, Ольга Семчик, Институт государства и права им. В.М. Корецкого

На основе применения междисциплинарного подхода обоснована целесообразность научного и законодательного обеспечения стимулирования э-развития общин и управления их ресурсами на основе данных и ИКТ. В статье обоснована целесообразность введения в научный оборот и предложено авторское определение понятия электронного развития общин в узком и широком смысле; определены его составляющие. Целью такого развития является утверждение децентрализации и обеспечение баланса социальных, экономических и экологических показателей развития общин в Украине. Категория «э-развитие» является системообразующей касательно существующих концепций, методологий, цифровых и следующего поколения возможностей использования данных во всех сферах жизнедеятельности общин с целью определения и достижения ключевых целей их развития. Определены факторы, ограничивающие внедрение принципа управления на основе данных и ведущих практик управления данными на уровне местного самоуправления. Определены перспективные направления внедрения принципа управления на основе данных и ожидаемые результаты от роста эффективности оценки и анализа таких данных. В контексте применения принципа управления на основе данных раскрыто значение, задачи мониторинга и оценки э-развития общин. Среди таких задач выделены, в том числе разработка закона и подзаконных актов; внедрение необходимых организационно-административных механизмов; проведение разъяснительной работы, популяризация данных и их социальной значимости для решения вопросов местного значения и др. Также в статье уделено внимание вопросам кадрового обеспечения процесса управления на основе данных, а именно подчеркнута ключевую роль применения профессионального подхода к управлению данными, в частности введения роли CDO как на уровне централизованной платформы, так и на уровне ключевых распорядителей данных – органов местного самоуправления.

*Ключевые слова:* *электронная демократия (участие), электронное правительство, цифровая экономика, местное самоуправление, управление на основе данных*

### Методологічні засади

**Р**озвиток інформаційно-телекомунікаційних і цифрових технологій, діджиталізація суспільства, що зростає, перетворення даних на актив та пов'язані з цим трансформаційні процеси відкривають унікальні можливості для місцевого розвитку (розвитку територій). Формуються якісно нові суспільні відносини, в яких цифрова екосистема (екосистема даних) стає наріжним каменем ефективного урядування, зміцнення демократичних інститутів та забезпечення інноваційного, гармонійного розвитку суспільства.

Засади електронної демократії, електронного урядування, цифрової економіки та суспільства, деяких інших проявів діджиталізації суспільних відносин уже знайшли відображення в низці нормативно-правових актів України [1, 2, 3], проте переважно декларативний характер більшості з них не дозволяє формувати ефективні механізми та стимули досягнення визначених цілей, зокрема на місцевому рівні. До того ж строк реалізації ключових стратегічних документів у цій сфері обмежується 2020 р., що вказує на необхідність розробки концептуально-право-

вих засад для забезпечення подальшого поступу України в цьому важливому напрямі.

Актуальність оновлення підходів до стимулювання розвитку електронного уря-

дування та діджиталізації інших суспільних відносин в Україні підтверджується також відносно низькими, враховуючи наявний потенціал, позиціями України у відповідних світових рейтингах (рис. 1).



Рис. 1. Значення індексу розвитку електронного урядування [4].

Державою зроблені надзвичайно важливі перші кроки на шляху до забезпечення збору та поширення відкритих даних. Триває процес виконання Плану дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних та приєднання до неї територіальних громад [5]. Проте процес формування вартості від використання цих даних, зокрема на рівні місцевого самоврядування, потребує подальших комплексних, злагоджених дій щодо розвитку відповідної інфраструктури та імплементації кращих практик використання даних у процесі ухвалення рішень, зокрема, за допомогою сучасних інструментів опрацювання, візуалізації та аналізу даних.

**Метою** стимулювання е-розвитку громад є впровадження засад інноваційного та гармонійного розвитку суспільства з урахуванням як об'єктивних соціальних, економічних, екологічних та інших пріоритетів, так і ключових викликів сьогодення та майбутності. Досягнення цієї мети передбачає імплементацію принципу урядування на основі даних (data-driven governance) та кращих практик управління даними (data governance). Застосування цих підходів передбачається у поєднанні з розвитком відповідної інфраструктури, зокрема, інфраструктури даних (data

infrastructure) для потреб місцевого самоврядування та публічного управління загалом.

Управління даними, зокрема в контексті ухвалення рішень органами місцевого самоврядування, є відносно новим напрямом науково-практичного пізнання, тому ключові аспекти імплементації та адаптації відповідних теоретичних конструкцій до актуальних потреб місцевого самоврядування та публічного управління загалом потребують подальшого більш ґрунтовного дослідження. Дороговказом для цих досліджень може бути визначення поняття управління даними як сукупності процесів, які визначають права та обов'язки суб'єктів ухвалення рішень з урахуванням цілей організації з метою забезпечення використання даних як організаційного активу [6].

Урядування на основі даних передбачає ухвалення стратегічних (важливих) рішень на підставі результатів аналізу даних, за умови наявності необхідних даних належної якості та в достатній кількості. У більш широкому розумінні урядування на основі даних – процес одночасно екстенсивного та інтенсивного використання даних в усіх сферах життєдіяльності суспільства з метою визначення та досягнення ключових цілей його розвитку [7, 4].

Не зважаючи на значний потенціал створення вартості від ефективного використання даних, упровадження принципу врядування на основі даних та провідних практик управління даними на рівні органів місцевого самоврядування (якщо оцінювати загальну ситуацію) обмежене низкою чинників. Зокрема, йдеться про:

- відсутність чіткого стратегічного бачення ролі даних як активу, їх цінності та потенціалу в контексті розвитку громад;
- недостатня співпраця в частині обміну даними, опір на рівні виконавців з огляду на присутність суб'єктивних факторів ухвалення рішень;
- ймовірна незацікавленість у підвищенні прозорості, відкритості та підзвітності;
- недостатня увага до даних як активу на рівні управління на всіх територіальних рівнях.

Звісно, е-розвиток громад також передбачає імплементацію необхідної інфраструктури, яка зробить можливим ефективне та продуктивне використання даних. Наведеним у цьому дослідженні підходом пропонується запровадити загальнонаціональну інфраструктуру даних. Остання базуватиметься на хмарних інтероперабельних рішеннях за моделями «Програмне забезпечення як послуга» (SaaS) та «Платформа як послуга» (PaaS). Окрім цього, пропонується подальша імплементація загальнодоступних інструментів візуалізації (dashboards) та аналізу даних. Наприклад, моделювання з використанням алгоритмів штучного інтелекту (машинного навчання) різних сценаріїв впливу управлінських рішень на ключові соціальні, економічні та екологічні параметри.

Проте варто зазначити, що згадані вище чинники обмежують ефективне використання даних на рівні місцевого самоврядування навіть у державах з найвищими рівнем розвитку відповідної інфраструктури та діджиталізації суспільства. Наприклад, у Данії, лідера з діджиталізації відповідно до Індексу цифрової економіки та суспільства Європи (Europe's Digital Economy and Society Index), серед основних стримуючих факторів називають: сприйняття

цінності даних лише у короткостроковій перспективі; відсутність огляду наявних даних; скептичне ставлення щодо належного використання даних; недостатня взаємодія між інститутами місцевого самоврядування [6].

Отже, формування та успішна імплементація концепції стимулювання е-розвитку громад може не лише мати революційний вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні, але й дозволить державі перейти від наздоганяючого до випереджаючого типу розвитку в цій сфері, ставши прикладом для наслідування.

Принципи. У контексті зазначених вище трансформаційних процесів та стимулювання е-розвитку громад актуалізується подальше забезпечення додержання принципів (цінностей), передбачених низкою документів Ради Європи, починаючи з 1985 року, про наміри, завдання, план дій у сфері децентралізації, розвитку місцевої і регіональної демократії, розумного управління та суміжних з цим питань. Стратегічним і узагальнюючим документом стала Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2008 року [8]. Визначені нею 12 принципів створили концептуальну та методологічну основу для подальшого розвитку відповідних технологій належного врядування. Зокрема, принципи участі громадян в ухваленні рішень, чесних виборів, зворотного зв'язку, відповідності послуг очікуванням громадян, результативності та ефективності, використання наявних ресурсів найкращим чином, прозорості та відкритості, доступу до публічної інформації, сталого розвитку, належного управління фінансами, міжмуніципальної співпраці, підзвітності та інші реалізуються у діяльності органів публічного управління у всьому світі. Сьогодні наріжним каменем очікуваних перетворень у сфері публічного управління у багатьох країнах стає перехід від концепції «Розумного Міста» (Smart City) до концепції «Розумної Громади» (Intelligent Community). Ключовою різницею цих двох підходів є сприйняття даних, процесу їх обробки та використання, та цілі, задля яких ці дані агрегуються

та аналізуються. У першому випадку мова йде про технологічну складову спрощення доступу до отримання жителями низки послуг, підвищення ефективності діяльності установ, які надають сервісні публічні послуги, оптимізація бюджетних витрат з урахуванням реальних потреб замість потенційно необхідних витрат тощо. Реалізація концепції «Розумної Громади», своєю чергою, надає можливість не стільки використати технічні можливості, що застосовуються на основі зібраних даних, скільки отримати дієвий інструмент для вирішення питань, що постають перед конкретною громадою крізь призму *vision-driven, community-based, technology smart solutions* принципів, що має своїм невідворотним результатом зміну якості життя мешканців громади, створення умов для сталого економічного розвитку територій, розвитку інновацій, віднаходження ефективних шляхів для розв'язання соціальних завдань тощо [9].

Зважаючи на це, при використанні даних в умовах сьогодення гостро постає завдання видозміни підходів до їх сприйняття та використання. Зокрема, ключовими вважаємо такі критерії, яким має відповідати опрацювання даних на сучасному етапі:

1. Дані – це актив, який потребує відповідного ставлення при їх нагромадженні, використанні та захисті.

2. Будь-які дані мають цінність, яка може матеріалізуватись як в короткостроковій, так і довгостроковій перспективі.

3. Типовий канал збору даних – цифровий (відмова від паперових форматів, де це є можливим). Кращий режим – автоматичний (на основі інфраструктури розумного міста (Smart City), Інтернету речей (IoT) тощо).

4. Відкритість, інтеперабельність, безпека даних та систем.

5. Дані – кров сучасного суспільства,

циркуляція (обмін) є життєво необхідною. Обмін замість повторного введення.

6. Головний пріоритет – інтереси громадян, тому всі продукти мають бути простими в користуванні для кожного та сфокусованими на користувачеві (user centric).

7. Автоматичне оновлення та валідація даних, зберігання даних у готовому для аналізу вигляді, де це є можливим.

8. Типовий підхід до ухвалення рішень – з використанням даних<sup>2</sup>.

Обґрунтована вище система відносин забезпечує е-розвиток (цифровий розвиток) у публічному секторі. Під е-розвитком громад у широкому сенсі ми розуміємо незворотний, закономірний процес формування якісно нових суспільних відносин щодо забезпечення спроможного місцевого самоврядування завдяки використанню даних як активу, інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), ухваленню рішень з урахуванням об'єктивних і достовірних соціальних, економічних, екологічних показників.

Е-розвиток громад у вузькому сенсі – процес формування «розумних громад» (за аналогією до Smart City (Розумне Місто) Intelligent Community (Розумна Громада)). Аналогічний підхід може бути застосований на регіональному та загальнодержавному рівнях.

Пропонується визначити суб'єктів е-розвитку крізь призму процесу управління даними: продуценти даних, власники (розпорядники) даних, користувачі та надавачі послуг, пов'язаних зі збором, опрацюванням, валідацією, зберіганням, обміном, розповсюдженням, захистом, візуалізацією та аналізом даних (далі – надавачі послуг). Бенефіціаром місцевого е-розвитку є громада та суспільство загалом.

Відповідно, об'єктами е-розвитку громад є дані, програмне забезпечення та елементи ІКТ інфраструктури громади та держави загалом.

<sup>2</sup> Наведений перелік принципів є узагальненням з авторською інтерпретацією відповідної інформації, що міститься в багатьох джерелах, присвячених питанням діджиталізації у публічному секторі. Наприклад, EUROPEAN COMMISSION DIGITAL STRATEGY A digitally transformed, user-focused and data-driven Commission. UR.: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategy/decision-making\\_process/documents/ec\\_digitalstrategy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategy/decision-making_process/documents/ec_digitalstrategy_en.pdf); Terence Lutes. (2015). Data-driven government: Challenges and a path forward. IBM Analytics White Paper. Retrieved from <https://www.ibm.com/downloads/cas/BJE8Z48J>.

Е-розвиток передбачає ставлення до даних (наборів даних) як до стратегічного активу, що вимагає професійного підходу до управління даними та врахування відповідних принципів при формуванні корпоративної культури. Кращими практиками на сьогодні є розробка та імплементація стратегії використання даних (Data Strategy) та запровадження посади CDO (Chief Data Officer) або еквівалентної посади, функціонал якої передбачає забезпечення найбільш ефективного використання даних з метою досягнення цілей відповідних органів, організацій. Наприклад, у мерії міста Нью-Йорк за впровадження принципів та практик урядування на основі даних, адміністрування програми з поширення відкритих даних тощо відповідає CAO (Chief Analytics Officer).

Результативність стратегії використання даних та ефективність урядування на основі даних значною мірою залежать також від розуміння цінності даних як активу та вміння їх ефективно використовувати всіма стейкхолдерами. У цьому контексті для України актуальним є підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад щодо методології, інструментів ухвалення рішень на основі даних.

Інструменти. Досягнення мети е-розвитку можливе за умови забезпечення належного рівня інфраструктури як фізичного, так і віртуального рівня. Сучасні SaaS та PaaS рішення здатні забезпечити відповідні потреби громад на цьому етапі. Тобто пропонується створення єдиної відкритої платформи для обміну даними між різними їх власниками (розпорядниками) з низкою надбудов, які забезпечать швидку візуалізацію (наприклад, з використанням базових dashboards та конструктора візуалізації, використання якого не потребуватиме спеціальних знань та навичок) та аналіз даних, для їх використання у процесі ухвалення рішень (наприклад, з використанням алгоритмів машинного навчання).

Запропонований підхід передбачає відповідальне користування даними, поширення професійного підходу до управління даними, зокрема, запровадження згаданої

уже ролі CDO (менеджер даних) як на рівні згаданої централізованої платформи, так і на рівні ключових власників (розпорядників) даних – органів місцевого самоврядування. До сфери відповідальності CDO належить виявлення та доведення цінності даних; управління та використання як ресурсу інформації в масштабах громади шляхом обробки та аналізу даних.

Подальший загальний технологічний поступ та інноваційна діяльність саме надавачів послуг забезпечуватимуть задоволення відповідних потреб громад у майбутньому, за наявності вірно спроектованої базової архітектури. Перспективними напрямами розвитку технологій та їх застосувань у контексті е-розвитку вважаються технології «Розумного Міста», Інтернету речей, штучного інтелекту тощо.

Очікуваний результат е-розвитку. Упровадження принципу урядування на основі даних передбачає підвищення ефективності ухвалених рішень (зокрема, у частині використання обмежених ресурсів), прозорості процесу ухвалення та контролю за їх виконанням (наприклад, автоматизація функції контролю, де це є можливим), покращення послуг, які отримує населення від органів владних повноважень, ширше залучення громади до процесу ухвалення рішень (на основі е-інструментів партисипації) та формування позитивного іміджу органів влади та місцевого самоврядування загалом.

Перспективні напрями впровадження принципу урядування на основі даних та очікувані результати такі:

- впровадження системної практики комплексної оцінки (моделювання) на основі релевантних даних впливу рішень перед їх ухваленням;
- прогнозування бюджетних показників з вищою достовірністю, зменшення похибок при розрахунку різних потреб громади;
- комплексна, об'єктивна оцінка шляхів використання коштів у частині капітальних вкладень, наприклад, аналіз інвестиційних проектів, проектів розвитку, як і формування самої стратегії розвитку громад;

- оцінка «24/7» результативності та ефективності каналів (підходів, методів, інструментів тощо) надання населенню послуг (як і якості самих послуг);

- запровадження кращої практики візуалізації статистики, аналітичних даних, сценаріїв (моделей) розвитку тощо.

Запропонований підхід до забезпечення інструментарного рівня е-розвитку дозволить оптимізувати адміністративні витрати та прискорити, спростити процес обміну даними та їх аналізу (єдиний депозитарій, уніфікація як даних, так і інструментів їх обробки та аналізу). Створення інтегрованих систем на основі MDM рішень (master data management) дозволить уникнути ізольованих систем, які ускладнюють інтеграцію, що призводить до дублювання інформації [7].

Очікувані результати місцевого е-розвитку також міститимуть: досягнення цілей місцевого розвитку та розвитку місцевого самоврядування найбільш ефективним шляхом; розвиток партисипативних форм демократії, зміцнення демократичних інститутів загалом; стимулювання ділової активності, зокрема, інноваційної діяльності надавачів послуг та користувачів інформації; розвиток людського капіталу та сприяння досягненню стратегічних цілей розвитку країни.

Важливою складовою досліджуваного нами процесу є моніторинг та оцінка е-розвитку громад, що передбачає низку завдань. Зокрема, розробку закону та підзаконних актів (обговорення, ухвалення); упровадження необхідних організаційно-адміністративних механізмів; проведення роз'яснювальної роботи (розробка та поширення методичних матеріалів, кращих практик тощо (white papers), проведення семінарів, тренінгів тощо); Pre-monitoring (аудит стану справ до імплементації, визначення слабких місць (ризиків), внесення необхідних змін до плану заходів з імплементації); імплементацію; Post-monitoring (аналіз результатів, визначення слабких місць, внесення необхідних змін до плану заходів з імплементації або повернення до унормування, за потреби).

## Висновки

Наведена вище аргументація щодо застосування міждисциплінарного та системного підходу до питання подальшого розвитку громад, залучення їх до управління ресурсами на основі даних та ІКТ свідчить про формування якісно нових відносин. Сферою їх виникнення стало муніципальне управління на основі даних. Категорія «е-розвиток» є системоутворюючою щодо наявних концепцій, методологій, цифрових та наступного покоління можливостей використання даних в усіх сферах життєдіяльності громад з метою визначення та досягнення ключових цілей їх розвитку. Метою такого розвитку в контексті цього дослідження є утвердження децентралізації та забезпечення балансу соціальних, економічних і екологічних показників розвитку громад в Україні.

Для виконання окреслених вище завдань необхідні такі першочергові кроки. Правове забезпечення – розробка законів, актів уряду про технології, стандарти та алгоритми, а також актів місцевого самоврядування, що сприяють впровадженню на локальному рівні. Зокрема, вважаємо за доцільне розробку рамкового закону про засади е-розвитку територій та стимулювання е-розвитку громад. Предметом такого акту є принцип широкого використання та формування відкритих даних у місцевому самоврядуванні. Також впровадження інформаційних інтегрованих аналітичних систем (синтезованих/автоматично оброблених даних) та інтегрованих стратегій розвитку громад. У технологічному сенсі потребують унормування механізми ухвалення публічно значущих рішень на основі даних. На підзаконному рівні є необхідним визначення стандартів до ІТ-продуктів публічного користування, їх облік та реєстр (наприклад, Національний банк ІТ-продуктів публічного користування).

Інформаційне забезпечення передбачає широку поінформованість громад та всіх учасників відносин, що стали предметом цього дослідження. Також є важливою популяризація даних і їх соціальної значущості для вирішення питань місцево-

го (повсякденного) значення. Постійний моніторинг даних у кожній фазі їх циклу, поширення відповідних результатів інститутами громадянського суспільства, зокрема місцевим самоврядуванням, стає їх якісно новою функцією.

Кадрове забезпечення передбачає поширення професійного підходу до управління даними, зокрема, запровадження ролі CDO (менеджер даних) як на рівні

згаданої в цьому дослідженні централізованої платформи, так і на рівні ключових власників (розпорядників) даних – органів місцевого самоврядування. Таким чином, є важливою підготовка відповідних спеціалістів та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад щодо методології, інструментів ухвалення рішень на основі даних.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p> (дата звернення 11.09.2019).
2. Концепція розвитку електронної демократії в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p> (дата звернення 11.09.2019).
3. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-roki-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi> (дата звернення 11.09.2019).
4. UN, E-Government Development index. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb> (дата звернення 11.09.2019).
5. План дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних та приєднання до неї територіальних громад. URL: <https://data.gov.ua/pages/plan-dii-z-pryiednannia-odc> (дата звернення 11.09.2019).
6. Benfeldt, Olivia & Persson, John & Madsen, Sabine. (2019). Why Governing Data Is Difficult: Findings from Danish Local Government: IFIP WG 8.6 International Conference on Transfer and Diffusion of IT, TDIT 2018, Portsmouth, UK, June 25, 2018, Proceedings. 10.1007/978-3-030-04315-5\_2.
7. Terence Lutes. Data-driven government: Challenges and a path forward, IBM Analytics White Paper. 2015. URL: <https://www.ibm.com/downloads/cas/BJE8Z48J> (дата звернення 11.09.2019).
8. Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2008 року.
9. What is an Intelligent Community? URL: <https://www.intelligentcommunity.org> (дата звернення 11.09.2019).

#### REFERENCES

1. Kontseptsiiia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini [Concept of development of e-government in Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p> [in Ukrainian].
2. Kontseptsiiia rozvytku elektronnoi demokratii v Ukraini [Concept of e-democracy development in Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p> [in Ukrainian].
3. Kontseptsiiia rozvytku tsyfrovoyi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018–2020 roky [Concept of development of digital economy and society of Ukraine for 2018-2020]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-roki-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi> [In Ukrainian].
4. UN, E-Government Development index. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb>.
5. Plan dii z realizatsii pryntsyviv Mizhnarodnoi khartii vidkrytykh danykh ta pryiednannia do nei terytorialnykh hromad [A plan of action for the implementation of the principles of the International Open Data Charter and for the accession of its territorial communities]. Retrieved from <https://data.gov.ua/pages/plan-dii-z-pryiednannia-odc> [in Ukrainian].
6. Benfeldt, Olivia & Persson, John & Madsen, Sabine. (2019). Why Governing Data Is Difficult: Findings from Danish Local Government: IFIP WG 8.6 International Conference on Transfer and Diffusion of IT, TDIT 2018, Portsmouth, UK, June 25, 2018, Proceedings. 10.1007/978-3-030-04315-5\_2.
7. Terence Lutes. (2015). Data-driven government: Challenges and a path forward. IBM Analytics White Paper. Retrieved from <https://www.ibm.com/downloads/cas/BJE8Z48J>

8. Ievropeiska Stratehiia innovatsii ta dobroho vriaduvannia na mistsevomu rivni 2008 roku [European Strategy for Innovation and Good Local Response 2008] [in Ukrainian].

9. What is an Intelligent Community? Retrieved from <https://www.intelligentcommunity.org>.

**Семчик Ольга Олександрівна**

Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник  
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького  
01601, Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Email: [christina.pryhodko@gmail.com](mailto:christina.pryhodko@gmail.com)

**Semchyk Olga**

PhD of Juridical Sciences, Senior Research Officer  
V.M.Koretsky Institute of state and law  
4, Tryokhsviatitelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

**Приходько Христина Вікторівна**

Доктор юридичних наук, професор  
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького  
01601, Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Email: [christina.pryhodko@gmail.com](mailto:christina.pryhodko@gmail.com)

**Prykhodko Khrystyna**

Doctor of Juridical Sciences, Full Prof.  
V.M.Koretsky Institute of state and law  
4, Tryokhsviatitelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

**Сидоренко Павло Олександрович**

Кандидат економічних наук  
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького  
01601, Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Email: [christina.pryhodko@gmail.com](mailto:christina.pryhodko@gmail.com)

**Sydorenko Pavlo**

PhD of Economic Sciences  
V.M.Koretsky Institute of state and law  
4, Tryokhsviatitelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

**Петрухін Федір Володимирович**

ІТ архітектор  
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького  
01601, Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Email: [christina.pryhodko@gmail.com](mailto:christina.pryhodko@gmail.com)

**Petrukhin Fedir**

IT architect  
V.M.Koretsky Institute of state and law  
4, Tryokhsviatitelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

Цитування: Семчик О. О. Стимулювання Е-розвитку громад в Україні: концептуально-правові засади (до питання про муніципальне управління на основі даних)/ О. О. Семчик, Х. В. Приходько, П. О. Сидоренко, Ф. В. Петрухін // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 9. – С. 53-61.

Citation: Semchyk, O.O., Prykhodko Kh.V., Sydorenko P.O. & Petrukhin F.V. (2019). Stymuliuvannia E-rozvytku hromad v Ukraini: kontseptualno-pravovi zasady (do pytannia pro munitsypalne upravlinnia na osnovi danykh) [Promoting E-development of communities in Ukraine: conceptual and legal foundations (regarding the municipal data-driven governance)]. *Public administration aspects*, 7(9), 53-61.

Стаття надійшла / Article arrived: 24.08.2019

Схвалено до друку / Accepted: 26.09.2019

## Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього

*Юрій Курілов, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Загалом, дана стаття розкриває політичний зміст адміністративних реформ та адміністративних поділів в деяких країнах Європи та Азії. Особливим предметом дослідження є адміністративна реформа та реформа регіоналізації в унітарних країнах, їх шлях до регіоналізму та більшої демократизації на рівні регіонального врядування. Адміністративна реформа та реформа децентралізації влади назріли в Україні досить давно і навіть на сучасному етапі даним реформам притаманні деякі проблеми. Дана робота розкриває увесь функціональний та історико-етнографічний зміст адміністративної реформи в Україні. Дослідження пропонує пілотну мапу адміністративного поділу регіонів та субрегіональних утворень в Україні, відповідно до західних трендів адміністративного кордонування. Цікавим є як історичні, національні підвалини адміністративної реформи та реформи децентралізації в Україні, так і зовнішні чинники, такі як євроінтеграція, що може вплинути на формування концепції адміністративного поділу в Україні, як з історичної ретроспективи та футуризму у даному питанні, так і з функціональної точки зору. В цілому українському простору притаманна деяка невизначеність та відмінності у концептуальних питаннях щодо реформування адміністративно-територіальної будови держави. В дослідженні аналізуються перспективні напрямки у галузі реформування адміністративно-територіального поділу та виявляються деякі нові тенденції в можливих напрямках реформ. Перш за все, автор намагається навести лад стосовно того, як європейські тренди та ідеї можуть бути викладені у вітчизняному середовищі. Аналізуються деякі законодавчі ініціативи та пропонується виділити історичний та функціональний зміст поняття регіону у законодавстві. Також аналізується можливий вплив адміністративної реформи на реформи різних гілок влади. Загалом в дослідженні пропонується якісне осучаснення системи адміністративно-територіальної побудови в Україні. Фактично реформування адміністративно-територіальної побудови за загально визначеними світовими трендами може значно впорядкувати національне, регіональне, субрегіональне та місцеве врядування в Україні, вивести його на новий рівень. Також дані реформи несуть деяке осучаснення регіональної економічної політики, якого потребує вітчизняний простір в умов сучасних проблем.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, децентралізація, регіоналізація, регіоналізм, реформа, історичні регіони, пілотна мапа, мапічний підхід

## Administrative reform in Ukraine: from its origins to the future

*Yuriy Kurilov, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine*

In general, this article reveals the political meaning of administrative reforms and administrative divisions in some countries of Europe and Asia. A special subject of research is administrative reform and the reform of regionalization in the unitary countries, their path to regionalism and greater democratization at the level of regional governance. Administrative reform and the reform of decentralization of power have ripened in Ukraine for a long time, and even at the present stage, these reforms are inherent in some problems. This work reveals all the functional and historical-ethnographic content of administrative reform in Ukraine. The study offers a pilot map of the administrative division of regions and subregional entities in Ukraine, according to Western trends in administrative division. The historical, national foundations of administrative reform and decentralization reforms in Ukraine are interesting, as well as external factors such as European integration, which may affect the formation of the concept of administrative division in Ukraine, both from a historical retrospective and futurism in this matter, as well as from a functional point of view. In general, the Ukrainian space is inherent in some uncertainty and differences in conceptual issues of reforming the administrative-territorial structure of the state. The study analyzes promising developments in the field of reforming of the administrative-territorial divisions and suggests some new trends in possible areas of reform. First of all, the author is trying to restore order about how European trends and ideas can be expressed in the domestic environment. Some legislative initiatives are analyzed and it is proposed to highlight the historical and functional meaning of the concept of a region in legislation. It also analyzes the possible impact of administrative reform on the reforms of various branches of

government. In general, the study proposes a qualitative modernization of the system of administrative-territorial construction in Ukraine. In fact, reforming the administrative-territorial structure on the basis of universally recognized world trends can significantly streamline national, regional, subregional and local governance in Ukraine, and bring it to a new level. Also, these reforms carry some modernization of regional economic policy, which the domestic space needs in the face of modern problems.

**Keywords:** *administrative reform, decentralization, regionalization, regionalism, reform, historical regions, pilot map, map-based approach*

## Административная реформа в Украине: от истоков к будущему

Юрий Курилов, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В общем, данная статья раскрывает политический смысл административных реформ и административных делений в некоторых странах Европы и Азии. Особым предметом исследования является административная реформа и реформа регионализации в унитарных странах, их путь к регионализму и большей демократизации на уровне регионального управления. Административная реформа и реформа децентрализации власти назрели в Украине достаточно давно и даже на современном этапе данным реформам присущи некоторые проблемы. Данная работа раскрывает все функциональное и историко-этнографическое содержание административной реформы в Украине. Исследование предлагает пилотную карту административного деления регионов и субрегиональных образований в Украине, согласно западных трендов административного деления. Интересны как исторические, национальные устои административной реформы и реформы децентрализации в Украине, так и внешние факторы, такие как евроинтеграция, что может повлиять на формирование концепции административного деления в Украине, как с исторической ретроспективы и футуризма в данном вопросе, так и с функциональной точки зрения. В целом украинскому пространству присуща некоторая неопределенность и различия в концептуальных вопросах реформирования административно-территориального строения государства. В исследовании анализируются перспективные наработки в области реформирования административно-территориального деления и предлагаются некоторые новые тенденции в возможных направлениях реформ. Прежде всего, автор пытается навести порядок в том, как европейские тренды и идеи могут быть изложены в отечественной среде. Анализируются некоторые законодательные инициативы и предлагается выделить исторический и функциональный смысл понятия региона в законодательстве. Также анализируется возможное влияние административной реформы на реформы различных ветвей власти. В общем в исследовании предлагается качественное осовременивание системы административно-территориального строения в Украине. Фактически реформирования административно-территориального строения на основе общепризнанных мировых трендов может значительно упорядочить национальное, региональное, субрегиональное и местное управление в Украине, вывести его на новый уровень. Также данные реформы несут некоторое осовременивание региональной экономической политики, в котором нуждается отечественное пространство в условиях современных проблем.

**Ключевые слова:** *административная реформа, децентрализация, регионализация, регионализм, реформа, исторические регионы, пилотная карта, картографический подход*

На даному етапі в Україні відбувається адміністративна реформа – зміна кордонів та утворення об'єднаних територіальних громад (децентралізація) та відповідна зміна кількості районів в областях. Дослідження реформи децентралізації повноважень та ресурсів визнані ключовим елементом змін сфери державного та муніципального управління, оскільки подібна реформа робить значний

внесок у процеси демократизації суспільства та органів публічної влади. Термін «децентралізація», за визначенням Ж. Веделя, передбачає значну передачу «прав на прийняття рішень органам, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими особами» [3, с. 32-58].

В. Граждан зазначає, «що при формуванні управлінських структур централіза-

ція застосовується задля вирішення стратегічних питань, а децентралізація – задля вирішення питань тактичних і оперативних» [2, с. 17].

Децентралізація, за визначенням експертів Центру політико-правових реформ, є складним з функціональної точки зору поняттям, яке розкриває свій вплив через адміністративно-територіальний поділ держави, систему органів публічних адміністрацій, розподілу між ними функцій, повноважень та кошторису. Також децентралізація розглядається як муніципалізація. Загалом децентралізацію можна визначити як таку формулу розподілу компетенцій, яка дає змогу вирішувати місцевій владі питання локального значення. У практичному вимірі децентралізація тісно пов'язана з адміністративними реформами в країнах ЄС, у результаті чого відбувалися реорганізації територій та повноважень між різними органами виконавчої та місцевої влади. Зазвичай до каталізаторів даних реформ відносять економічний, демографічний, адміністративний та політичний фактори. Загалом до цих факторів можна віднести процеси міграції населення, периферизації, дебіюратизації та демократизації [3, с. 32-58].

Основною метою дослідження була розвідка новітніх адміністративних та політичних трендів державності в розвинутих країнах, а також спроба перенести подібні принципи у вітчизняний простір, фактично відновивши історичні традиції за рахунок нових трендів державотворення. Новими трендами в унітарних державах у теорії прийнято називати унітарну децентралізовану та унітарну регіоналізовану державу, зазвичай регіоналізація визначається як відповідь самотніх культур регіонів глобалізованим культурним та економічним викликам (глобалізації), також це визначає новизну дослідження та відповідні висновки щодо змінюваності класичних визначень щодо форми правління у теорії держави і права. Однією із цілей дослідження є вироблення нової пілотної карти адміністративного поділу областей та регіонів в Україні.

У процесі формування раціональних самоорганізованих систем важливим є си-

нергетичний процес. «Синергетика самоорганізації систем – це нескінченне чергування різних процесів діяльності, які адаптують існуючі об'єкти до змін в середовищі, й «революційних» реорганізацій, що виводять системи на зовсім новий рівень досконалості через впровадження неординарних ідей, новаторських рішень та винаходів. На цих етапах людина, що знайшла таке рішення, практично реалізує біфуркацію в стані системи. Виникнення якості відбувається на основі посилення малих випадкових рухів елементів – флуктуацій» [4, с. 48].

Сьогоденний менеджмент у пріоритеті орієнтується на визначну роль людини в організації або установі та розглядає людину як людський капітал. В умовах традиційного погляду, з точки зору ресурсного підходу, важливо визначити, що людський ресурс постає єдиним серед усіх інших ресурсів, який має самозростаючу вартість. Надання визначної ролі людському капіталу порівняно з матеріальними та фінансовими факторами виробництва є майже найвизначнішою характеристикою в «революції» менеджменту, яка й досі триває [4, с. 63]. Уже на початкових етапах, як визначають деякі експерти, люди стають основною і рушійною силою в процесі об'єднання громад та складають інтелектуальний та духовний капітал потенційної громади.

На думку Ю. П. Шарова [4, с. 15-27], трансформація моделей публічного менеджменту у світі пов'язана зі зростанням рівня компетенції (свободи), відповідальності та кількості завдань, які виконують громади, унаслідок реформи децентралізації влади. Реформи 70-х років у багатьох країнах позначали зниження контролю місцевого самоврядування державою та передачу відповідних повноважень згори вниз. Наприклад, у Великій Британії подібна реформа відбулась у 1968 р., згідно з якою значна кількість завдань була передана громадам. У той же час у Франції відбувалась певна функціональна деконцентрація влади, унаслідок чого регіональні органи влади стали менш контрольованими. У Німеччині центральний уряд зовсім не контролював планування у землях, оскільки

ки в цій країні законодавство передбачало розмежування повноважень з планування між центральною та регіональною владою.

Загалом реформа децентралізації вирішує деяке напруження у відносинах центру і регіонів, регіонів і місцевих громад, центру і місцевих громад в унітарних державах, унаслідок чого ці держави стають унітарними децентралізованими (наприклад, Польща) або унітарними регіоналізованими (квазі-федеральними) державами, наприклад, Іспанія. Зазвичай децентралізація розгалужує компетенцію між центральними та місцевими органами самоуправління, а деконцентрація передає повноваження центрального уряду урядовим установам у регіонах.

Згідно з визнанням на конституційному рівні в ЄС принципом субсидіарності центральна влада не втручається в місцеві справи, тобто даний принцип окреслює межі компетенції центральної та місцевої влад, у такий спосіб відтворюючи ініціативу громадянина. Також децентралізації притаманний політичний характер, що визначається необхідністю наявності власної компетенції та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування – громад та територій (регіонів).

У 2000 р. Велика Британія законодавчо забезпечила розвиток та модернізацію самоуправління в органах місцевого самоврядування через ухвалення в парламенті Local Government Act. Даний закон значно реформував державну службу та надання публічних послуг, що підвищило якість та скоординувало більш ефективне управління. Проривною тенденцією децентралізації вважається зростання активної творчості задля інновацій у конкурентних умовах для частково залежних (фінансово) від центрального або регіонального урядів (у федеральних, унітарних регіоналізованих та унітарних країнах) органів самоорганізації – муніципалітетів (громад).

Нагальними питаннями реформи децентралізації влади у світі є взаємозалежність політики та адміністрування. Вочевидь політики, на яких сконцентровано ухвалення доленосних рішень, зазвичай діють від мандату суспільства, але задля

обґрунтування таких рішень є необхідним відповідний адміністративний апарат.

Здебільшого політики є поганими менеджерами, а самі менеджери – ніякими політиками. Часто втручання політики в адміністрування позначає руйнацію принципів ґрунтів реалізації поставлених завдань.

Наприклад, досвід Європи та Сполучених Штатів Америки надає можливість вважати, що на сьогодні панує позиція, коли, з одного боку, здійснюється певне розмежування організації політичної та адміністративної діяльності в процесі здійснення поставлених цілей, з іншого ж боку, раціональна взаємодія цих двох напрямів людської діяльності призводить до підвищення якості та складності у підготовці необхідних рішень та позитивності наслідків цих рішень. Тобто рішення, ухвалені політиками, повинні готуватися відповідними адміністраторами (менеджерами). Необхідним є і підвищення відповідальності адміністраторів за підготовку політики та відповідне звітування щодо впровадження цих політик. На сьогодні ці історичні тенденції проявляються дуже яскраво. Відокремлення політичної та адміністративної активності відбувається як в Європі, так і у Сполучених Штатах. Зазвичай таке відокремлення відбувається через визначення верхніх рівнів ієрархії управління політичних та адміністративних посад. Наприклад, у США та ЄС інститут урядових, державних та генеральних секретарів міністерств та департаментів чітко визначає вертикаль влади, яку очолюють державні службовці [4, с. 15-27].

Вищезазначене свідчить про фундаментальну єдність реформаційних шляхів України та Заходу в питанні децентралізації влади, адміністративної та інших політичних реформ.

Стосовно регіоналізації як одного з підходів децентралізації слід зазначити, що зовнішній вимір регіоналізації в країнах ЄС виявляється в бажанні регіонів бути повноправними членами інтеграційних об'єднань на одному рівні із національними державами. У результаті таких тенденцій зовнішня регіоналізації як частина інтеграції в глобальний простір сприяє

внутрішнім процесам регіоналізації влади та перерозподілу публічної влади між наднаціональним, національними, регіональними та муніципальними рівнями [5, с. 16].

Незалежно від форм політичного та територіального устрою регіоналізація співвідноситься з такими процесами, як деволюція та децентралізація. О. Н. Богатирьова виокремлює такі види децентралізації, як фіскальна, коли формується відповідний рівень самодостатності громад та регіонів унаслідок передачі їм значних фінансових коштів; економічна або ринкова децентралізація, коли відбуваються процеси приватизації або передачі майна у комунальну власність громад, на муніципальний рівень управління; політична децентралізація, коли регіони здобувають певний рівень політичної автономії, так звана регіоналізація шляхом впровадження виборів у регіональні гілки влади та здобуття певних законодавчих повноважень регіональними радами (парламентами та асамблеями); та адміністративна децентралізація, коли відповідні види різних послуг передаються на регіональний та муніципальний рівень, такі як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист, транспортне сполучення та відповідні функції з управління та адміністрування цими сферами [5, с. 17-18].

М. Кітінг виділяв такі моделі регіоналізма в Європі, пов'язані перш за все з такими факторами, як культура, ідентичність, інституції та особливості громадянського суспільства в регіоні. До перших факторів він відніс – Шотландію, Уельс, Каталонію, Галісію, Країну Басків, Бретань та Корсику, Фландрію, оскільки на цих територіях проживають народи, що зберегли давній традиціоналізм та посилене відчуття своєї народної ідентичності. До цієї ж категорії М. Кітінг включив регіони з особливо складеною мовою та історичною ідентичністю, які не мають сепаратно-автономістських амбіцій – Сицилію, Сардинію, Валь д'Аосту, Трентіно-Альто-Адідже, Фріуле-Венецію-Джулію (в Італії), Наварру, Андалусію, Арагон і Валенсію (Іспанія), Лангдок та Ельзас (Франція), Баварію.

До другої системи факторів він відніс адміністративні регіони, в яких не сформовано відчуття спільної ідентичності та відсутні додаткові критерії регіону. До цього переліку відносяться французькі регіони, які було утворено відповідною адміністративною реформою після 1972 р., адміністративні регіони Скандинавії, Нідерландів та інше. Хоча також можна зазначити, що в даних країнах адміністративні регіони є геометричними відрізками історичних регіонів. Лідерами європейського регіоналізму вважаються так звані регіони-локомотиви, для яких притаманні яскраво виражена етнічна та територіальна ідентичність, високий рівень економічного розвитку, а також є сформованими претензії на особливий шлях у національній державі. Такими регіонами є Шотландія, Уельс, Фландрія, Країна Басків, Венето, Каталонія, Баварія, Бретань та інші [5, с. 24-25].

Як зазначалося, предметом даного дослідження є децентралізація та відповідна адміністративна реформа в Україні. Складовою предмету дослідження є зарубіжні тенденції та реформістські тренди в різних країнах Європи та Азії. Зазвичай цінностями децентралізації є посилення демократизму та демократизація відповідних суспільних відносин за рахунок інституту громади. У даному випадку громада є формалізованою та інституційованою формою демократії, управління-самоуправління в містах, селищах міського типу та селах. Також децентралізація може стосуватися політичного устрою через просування парламентської форми правління, політичної регіоналізації територій (політичної децентралізації) та передачі більших повноважень та фінансів низовим суб'єктам адміністративного поділу (районам, областям) в унітарних державах, через адміністративну реформу, унаслідок чого відбувається адміністративна децентралізація та деконцентрація, а органи влади наближаються до громадянина, економічних складових громадського побуту, культури та самотності людини і громади.

Цілями дослідження є просування нових, науково підтверджених світових трендів реформування державних інститутів в

Україні. Загальною проблемою, яку вирішує дане дослідження, може стати подолання неефективності, непрозорості та віддаленості публічних органів влади від громадського простору та публічного запити на прозорість влади, який на сьогодні існує в суспільстві. Усі зазначені якості на сьогодні уособлює в собі застарілий, пострадянський апарат управління територіями (області та райони) та їх ресурсами. Адміністративна конструкція в Україні майже 27 років вимагає якісного оновлення, тому ми просуваємо нові, більш довершені та науково обґрунтовані тренди світової практики державотворення. Довгостроковою проблемою даної теми є порушений суверенітет та непроривні, часто недемократичні підходи до розвитку територій. У роботі також було визначено поняття території та його потенціал, що є вкрай актуальним для всіх європейських країн в умовах сталого розвитку територій.

Сильними сторонами підходу є те, що він фактично впливає на підвищення ефективності, у подальшому більшій економічності, екологічності управління територіями-регіонами, зміцненню демократії, більшій розгалуженості управління, відновленню минулих проукраїнських (регіональних) традицій, патріотизму на основі новітнього досвіду, підвищення значущості української демократії у світі. Фактично даний підхід покладений вирішувати різні етнополітичні та етнотериторіальні конфлікти. Можливостями підходу є створення більш швидких та економічних механізмів планування, управління та координації територій та громад, заохочення різного роду експертів та фахівців до управління на різних, конкурентних засадах серед різних посад. Частково даний підхід пропагує зміцнення іміджу державної влади через передачу значних коштів громадам та територіям, оскільки зарубіжні приклади засвідчують, що розгалуження збору податків між територіями призводить до зменшення корупції та підвищення управлінської гідності органів влади територій (місцевого патріотизму як складової загальнодержавного). Вимогами підходу фактично є те, що він вимагає ви-

сокофахового персоналу, політичної незаангажованості працівників або, навпаки, наявності сталих демократичних поглядів. Даний підхід пропагує територіальну та історико-етнографічну цільність і неподільність України. Частково, на 50 %, даний підхід пропагує квазі-федеральні (регіоналізовані) побудови державної влади в унітарних країнах, таких, як Іспанія.

Загалом у полі боротьби централізації та децентралізації суспільних відносин відбувається суспільний і політичний процес, які ведуть країну у своєму історичному напрямі.

Дослідження виділяє як можливі підстави, так і можливі сценарії розвитку реформаційної діяльності у сфері децентралізації. Висновки дослідження врешті-решт формуються в межах перетикання від форми правління унітарної до форм федеральних. У рукописі розглядаються такі приклади, як рівень децентралізованості влади в унітарних, унітарних регіоналізованих та федеральних країнах. Політична обгортка, устрій, політичний дизайн країни, форма правління є вкрай важливими факторами, які впливають на наслідки децентралізації з огляду на те, як відбувається трансформація політичних та суспільних відносин між центром та регіонами, між урядом та громадами. Важливими методично є дослідження децентралізації та політичних устроїв у країнах найбільш схожих за певною кількістю ознак, таких як Іспанія, Швейцарія, Японія, а також інших країн.

Національні підвалини процесу децентралізації. Історично для України реформа децентралізації влади була вже закладена у першій європейській Конституції України Пилипа Орлика (підтвердженням цього виступають багаторічні дослідження Віктора Брехуненка). У *Pacta et Constitutiones legum libertatumque exercitus zaporoviensis* (Договори і постанови прав та вольностей Війська Запорозького) є згадки про посилення місцевої та послаблення центральної влади, зміни форми правління від централізованого гетьманату, який був закладений Іваном Мазепою, до основ парламентаризму. Як відомо, Іван Мазе-

па призначав полковників своїми указами, централізовано, згори, а Пилип Орлик проголосив у Конституції виборність полковників, тобто керівників тогочасних адміністративно-територіальних одиниць – полків, задля того, щоб схилити більшість верств населення на свій бік та підтримати імідж реформатора.

Разом із тим автор першої європейської Конституції запровадив у полках інститут спеціальних представників гетьмана, які мали наглядати за законністю дій місцевої влади, запобігати проявам уособлення місцевих отаманів тощо. Таких представників цілком можна порівняти з інститутом префектів. Загалом Пилип Орлик запропонував таку модель управління державою, яка сподобалась би і козацькій старшині, і низовому козацтву.

У містах козацької держави, особливо у тих, які мали магдебурзьке право, часто виникали конфлікти між представниками місцевого самоврядування та козацької адміністрації, – зазначає Віктор Брехуненко. І Конституція Пилипа Орлика, власне, гармонізувала ці стосунки. Згідно з нею, полковники позбавлялися права втручатися у господарські справи міст.

Пилип Орлик навіть планував провести певний аудит державної власності: «Тому, як заспокоїться наша Вітчизна від смуту воєнної і після звільнення її, дай Боже, від підданства московського, спеціально обраними комісарами має бути проведена генеральна ревізія всіх маєтностей, що знаходяться у володінні можновладців, а результати її подані до Генеральної Ради, що при гетьманові. На ній і буде вирішено, хто має право, а хто не має права військовими угіддями та маєтностями користуватися та які повинності і послушенства підданські можновладцями мають виконуватися».

Певні податкові надходження за часів козацької адміністрації залишалися на місцях, хоча вони не були такими значними, як зараз. Це можна порівняти із панщиною для селян, яку, наприклад, Іван Мазепа обмежував двома днями на тиждень, а іноді й на сезон. Порівнюючи із радянськими часами, селяни працювали у колгоспах шість

днів на тиждень. Розробленою Конституцією Пилип Орлик давав зрозуміти, що податки та повинності будуть не більшими, ніж за часів Івана Мазепи.

За Конституцією Орлика, законодавча гілка влади належала не гетьманові, а Генеральній Раді, яка фактично виконувала роль такого собі парламенту. До неї входили генеральні старшини, цивільні полковники від міст, генеральні радники (делегати від полків «з людей розважливих і заслужених»), полкові старшини, сотники та представники від Запорозької Січі, досить різні представники з досить різних округів державної і суспільної діяльності. На зборах Генеральна Рада мала розглядати питання державної безпеки та «спільних благ», заслуховувати звіти гетьмана, порушувати питання про недовіру й обирати за гетьманським поданням генеральну старшину (уряд). Відповідно до положень орликівської Конституції, гетьман не мав права розпоряджатися державним скарбом та землями, проводити власну кадрову та зовнішню політику.

Зарубіжне підґрунтя децентралізації та адміністративної реформи в Україні: вимірювально-методичний аспект.

Порівняльні особливості іноземного досвіду зосереджують нашу увагу на потребі у перетворенні територіальних кордонів: в Іспанії адміністративний поділ складає 50 провінцій (Мадрид, Барселона, Валенсія, Севілья, Аліканте, Малага, Мурсія, Кадіс, Бійскайя, Балеарські острови, Ла-Корунья, Лас-Палмас, Астурія, Санта-Круз-де-Тенеріфе, Сарагоса, Понтиведра, Гранада, Таррагона, Кордова, Жирона, Гіпускоа, Альмерія, Толедо, Бадахос, Наварра, Хаена, Кантабрія, Кастильйон, Уельва, Вальядолід, Сьюдад-Реал, Леон, Льейда, Касерес, Альбасете, Бургос, Саламанка, Луго, Алава, Ла-Ріоха, Оренсе, Гвадалахара, Уеска, Куенка, Самора, Паленсія, Авіла, Сеговія, Теруель, Сорія, Мелілья та Сеута) на основі кордонів 17 історичних земель (Галісії, Астурії, Кантабрії, Країни Басків, Наварри, Ріохи, Арагону, Каталонії, Кастилій Леону та Манчі, Мадриду, Валенсії, Екстремадури, Мурсії та Андалусії, Канарських та Балеарських островів).



Рис. 1. Мапа регіонів та провінцій Іспанії

Фактично процес регіоналізації влади так розподіляє повноваження між центром та регіонами, які прописуються спочатку в конституції, а потім й в статутах про автономію, що створюються регіональні кластери управління в історичних регіонах-територіях на засадах регіоноцентризму, тим самим забезпечується більша децентралізація та фактичний контроль регіональною спільнотою (громадськістю) повноважень різних контролюючих органів. Тобто внаслідок асиметричної територіальної регіоналізації відбувається децентралізація влади різних органів влади, де центром ухвалення відповідних рішень стає регіон-територія, а не центр, наслідком чого стає легший моніторинг діяльності даних органів та фактично більша демократія та значніший благоустрій, що стає наслідком діяльності наново реформованих органів влади.

Асиметрія, територіальний розподіл регіону-території та відповідних регіональних центрів грає важливу роль у визначенні пластики та генезису регіонального управління та визначає значну роль в організації суспільної інфраструктури за кількісними та якісними ознаками, які є як притаманними для певної спільноти, так і перспективними, з точки зору початку реального процесу регіоналізації влади.

З іншого боку, все ж таки складно порівнювати регіоналізовані та федеративні держави, оскільки в регіоналізованій державі існує велика кількість запобіжників (притаманних все ж таки унітарним державам) в управлінні спільнотою та адміністративними суб'єктами як функціональних, з точки зору повноважень, так і фінансових, з точки зору оподаткування та виділення відповідних грантів низовим суб'єктам адміністративного поділу.

У той же час задзеркаллям реального устрою управління залишаються податки, різні приклади свідчать про те, що у суто унітарних державах може існувати настільки децентралізована система оподаткування та видатків, що її слід порівнювати із федераціями, водночас у регіоналізованих державах така система може бути притаманною простим унітарним державам.

Тобто кількість варіацій систем управління та їх кошторису (податків) є необмеженою, що свідчить про певні складності в реальних класифікаціях.

Згідно з італійською Конституцією Італійська Республіка є унітарною державою, заснованою на принципах місцевої автономії та децентралізації. Вона є розподіленою на регіони, провінції та комуни. Регіони, своєю чергою, є територіальними напівавтономними утво-

реннями, які мають широкі управлінські повноваження та свої статuti, у відповідності до ст. 114 Конституції. Статус регіонів регулюється декретом № 267 від 18 серпня 2000 р. Від початку, у першій редакції Конституції щодо регіоналізації, основний закон гарантував автономний статус п'яти областям. Інші 15 регіонів отримали спочатку звичайний статус, їх було утворено у 1970 р., а пізніше, між 1972 та 1977 рр., їм було передано й адміністративні функції. У ст. 67 Закону № 62 Італійської Республіки було встановлено, що регіональні законодавчі ініціативи повинні відповідати національним законам. У 1970-1972 рр. були схвалені статuti останніх 15 регіонів, відповідно до сфери компетенції цих статутів належали місцеві правоохоронні органи, освіта, місцеві благодійні організації, охорона здоров'я, транспорт, туризм, ремісництво та професійна освіта, сільське господарство, полювання та ри-

бальство. Наступний етап регіоналізації був пов'язаний із ухваленням закону про «регіональні норми щодо організації державного управління» (1975 р.), який передав значну частину державних функцій регіонам. У 1980-х рр. італійські регіони змогли вийти на загальноєвропейський рівень, що надало нові можливості для вирівнювання економічних диспропорцій регіонів, також активізувало процес перерозподілу повноважень між національною та регіональними владами та створило сприятливі консенсусні умови для наступних етапів реформ [5, с. 57-62]. В Італії адміністративний поділ складає 114 провінцій на основі кордонів 20 земель-регіонів (Абруццо, Апулія, Базиліката, Калабрія, Емілія-Романья, Лацио, Лігурія, Ломбардія, Марке, Молізе, П'ємонт, Тоскана, Умбрія, Валле-д'Аоста, Венето, Фріулі-Венеція-Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже, Кампанія).



Рис. 2. Мапа регіонів та провінцій Італії

У Франції – 96 метропольних департаментів на базі кордонів 21 регіону (за старою мапою, у подальшому в межах 13 регіонів) (Провансу-Альп-Лазурного берегу, Нової Ак-

вітанії, Бретані, Центру-Долини Луари, Бургундії-Франш-Конте, Нормандії, Іль-де-Франсу, Корсики, Окситанії, Гранд-Есту, О-де-Франсу, Оверні-Рони-Альп, Землі Луари та 5 заморських департаментів).





Спираючись на принципові розрахунки, відкриті в попередніх дослідженнях, на думку автора, в Україні могло б утворитися 50 субрегіональних утворень-волостей на базі 13 історико-етнографічних земель-регіонів за такими принципами, які зазвичай є використаними в багатьох розвинених країнах Європи та Азії – Німеччині, Іспанії, Франції, Швейцарії, Японії, зокрема. Пілотна карта (рис. 8) на сьогодні є найбільш наближеною за своїм адміністративним устроєм до європейських принципів організації регіонів-територій та субрегіональних суб'єктів.

Історично адміністративний поділ України розглядався як об'єкт федералізму М. Костомаровим, М. Грушевським, М. Драгомановим. Деякі з них розглядали Україну у свій час потенційно поділеною на Східний та Західний регіони. Драгоманов протиставляв централізму систему самоврядування знизу догори. Система управління за Драгомановим повинна була будуватися за принципом громадянин – громада – волость – повіт – область – федерація. Згідно з концепцією Грушевського території повинні були поділятися на землі. Україна повинна була поділятися на 27 земель і 3 міста із збереженням історичних назв земель та повітів і визначенням центру земель.

Згідно з проектом Конституції Отто Ейхельмана суб'єктами поділу повинні були стати землі-держави зі своїми конституціями, парламентом, урядом та судовою системою.

Наприклад, Ю. Грицак пропонував виокремити 14 земель на основі економічного районування, такими землями повинні були стати Донбас, Придніпров'я, Галичина, Київщина, Житомирщина, Слобожанщина, Причорномор'я як економічні райони першого рангу, та землі-регіони другого рангу – Волинь, Поділля, Чернігівщина, Полтавщина, Черкащина, Кіровоградщина, три землі третього рангу – Буковина, Закарпаття, Крим.

Хоча, на нашу думку, говорити про проблемність економічного районування можна з декількох причин, по-перше, економіка України з тих часів значно змі-

нилася, взагалі при зміні політики економіка може змінитися ще через надходження нових інвестицій, по-друге, перш ніж говорити про укрупнення регіонів на кшталт земель, повинна відбутися реформа низового та середнього рівнів – децентралізація.

Авторська концепція будується на визнанні таких приблизних рівнів управління: громади – 50 волостей – 13 історичних регіонів та центр (столиця Київ). Райони в областях, не дивлячись на реформу їх поділу зараз, не були включені до концепції, оскільки, по-перше, відбувається адміністративна реформа на рівні районів в областях із відповідними наслідками їх укрупнення та скорочення, та тому, що деякий передовий міжнародний досвід децентралізації як азійський, так і європейський, свідчить про те, що внаслідок децентралізації та розгалуженої адміністративної реформи такий суб'єкт управління як районний рівень в областях (районні ради та районні державні адміністрації) в різних країнах з часом втрачали свою актуальність та функціонал, а на місці їх територіального утворення поставали центри з адміністративного обслуговування громадян або утворювалися різні синдикати та інші форми співробітництва громад-муніципалітетів. По-перше, така позиція є обґрунтованою з тієї причини, що, наприклад, в Іспанії, такий рівень управління як райони в провінціях відіграли свою управлінську функцію внаслідок реформи децентралізації, тобто опущення певних функцій униз, муніципалітетам, та реформи регіоналізації, з іншого боку, фактично розгалужуючи певний рівень компетенції між центральним та регіональними парламентами та від центрального уряду до регіональних, призвели до деактуалізації зазначеного рівня управління, а в Швейцарії та інших просунутих у цьому питанні країнах взагалі завжди була відсутня така ланка управління як райони в областях, окрім Франції та Польщі, із наявними департаментами та повітами відповідно. По-друге, у той же час у різних країнах таку собі

роль функцій районів в областях відіграють різні форми співробітництва громад, оскільки ті внаслідок інтегрують діяльність муніципалітетів на різних предметних підставах, таких як вивіз сміття, очистка води, транспорт або освіта. Якщо навіть поверхнево зануритися у цю проблему, то можна уявити, якщо районні функції та відповідальність за рішення, державне майно врешті-решт спускається на рівень управління муніципалітету-громади, а стосовно самих громад відповідно необхідною залишається лише координація їх діяльності з боку держави, то постає питання, чи не може лише обласний рівень (обласна рада та ОДА) виконувати це завдання, і, по-друге, звісно, чи є потреба в такому виді управління як районний рівень в області, який є лише частиною розподільчої ланки в адмініструванні співфінансування громад, тобто постає питання, чи не може обласний рівень самостійно впоратися із проблемами координації та відповідного фінансування – напевно, що може. Тобто постає питання, чи не є районний рівень управління в областях радянським, законцентрованим на собі субрегіональну владу, пережитком, який не відповідає принципам децентралізації в державному управлінні? Так, можливо, з іншого боку, на базі районних в областях та обласних адміністрацій різні діячі хочуть запустити реформу районних та обласних державних адміністрацій, впровадивши префектури на кшталт Франції, що, звісно, є логічним етапом у реформі децентралізації управління з точки зору прихильників надцентралізованого французького досвіду управління в президентській унітарній республіці, щодо якої слід зазначити, що управління в цій країні історично формувалося внаслідок великої кількості революцій. Щодо цього питання підготовленими є зміни до Конституції України щодо префектур, але формально Україна все ж таки залишається парламентською республікою, тобто префектури є покликаними в своїй діяльності зберегти централізований вплив президента в краях

та областях, що вказує на те, що префектури є суто президентською «фішкою» в управлінні унітарною державою. Але Україна все ж таки є парламентською республікою. Тобто постає питання, якщо Україна є парламентською республікою, то, по-перше, чи не суперечить це самим принципам управління в парламентських республіках з точки зору теорії держави і права та теорії суспільного управління, чи не логічніше запустити розгалужену адміністративну реформу областей, насамперед прибравши районний рівень управління в областях унаслідок завершення реформи децентралізації в 2020 р., після чого збільшивши кількість самих областей до 50, що звужить кількість необхідної компетенції, самої території області, яку треба адмініструвати, та запровадити відповідні механізми регіоналізації в 13 історичних регіонах-територіях або просто впровадити відповідне запозичення парламентського (радного) типу управління від центральних органів влади (парламентська республіка на місцях, іспанський підхід), підготувавши таким чином історико-етнографічні (регіональні) та адміністративні умови для політичної регіоналізації. Тобто кількість варіантів може змінюватися, згідно із авторською концепцією рівнів управління може залишитись два – громади та 50 волостей (області), або три – громади, 50 волостей та 13 регіонів. Таким чином можливим було б вибудувати піраміду органів публічного врядування правильної форми.

Згідно із європейською доктриною управління та реформою децентралізації в федераціях та унітарних і унітарних регіоналізованих державах історично райони в областях України можуть стати перехідною, тимчасовою ланкою в управлінні процесом завершення децентралізації, якщо суспільна ідея про адміністративну реформу областей буде мати свій подальший історичний розвиток у бік регіоналізації, демократизації та парламентської республіки. Тому слід визначитись, що впровадження Закону України «Про префектів» тільки стане

заморожуючим фактором у розвитку ідеї впровадження децентралізаційних принципів управління в регіональних органах державної влади та адміністративної реформи областей. Хоча, з іншого боку, цей закон несе деякі регуляторні, позитивні зміни в державних органах управління регіонами, які насамперед пов'язані з децентралізацією місцевого самоврядування та контролю за цим врядуванням на територіях України. Тобто перш ніж впроваджувати такі органи державного врядування в регіонах та районах в областях як префектури, спершу необхідно провести комплексну адміністративну реформу на рівні областей, хоча б за польським або латвійським зразком (у ході реформи Польща скоротила кількість воєводств (регіонів) з 49 до 19, також скоротивши, утворила нову кількість повітів у цих воєводствах).

І якщо регіоналізація може бути віддаленою реформою, то адміністративна реформа областей за зазначеними в цій роботі принципами може розтягнутися на 5–10 років від початку такої реформи. Хоча слід зазначити, що подібна реформа можлива тільки за умов повноцінної реформи децентралізації-муніципалізації, унаслідок чого всі можливі функції з відповідного врядування будуть передані на низовий рівень – громадам.

Згідно з дискурсом слід зазначити, що регіоналізації можуть зазнати тільки історично складені регіони, оскільки ті володіють сукупністю притаманних їм ознак: ландшафт, регіональна мова або говірка, релігія, культурні та етнічні складові, економічний та інфраструктурний потенціал, утворені історично, що і складає умови регіоналізації територій. Регіоналізація – процес отримання історичним регіоном-територією політичної влади в унітарній децентралізованій, а в подальшому регіоналізованій державі.

Під викладену в цій роботі концепцію адміністративної реформи можна закласти реформу поліції, реформу окружних, обласних та апеляційних судів, реформу податкових та інших органів влади в областях відповідно до нового регіо-

нального рівня (13 земель-територій та 50 волостей). Подібні реформи могли б значно функціоналізувати, оптимізувати та розподілити функції зазначених сфер управління, адміністрування та публічної служби між великими регіональними та більш маленькими волосними рівнями. Подібна адміністративна реформа несе нові поштовхи для ідеї оптимізації та функціоналізації всіх державних органів країни, несе новий вектор та модель державного управління, фактично створену під сучасні умови і стандарти, яких перебуває держава. Усе це змогло би значно осучаснити всі сфери публічної активності в Україні відповідно до нових європейських та світових умов, вивести Україну з глибокої кризи на якісно нові рівні врядування та життя.

За умови подібних реформ управління в державі могло би якісно зрости до нового рівня єдиної і неподільної, нової архітектури публічного врядування, яка була б цілісною у своєму функціонуванні та побудованою на загальнолюдських (світових) цінностях і уявленнях про державу, право, державне управління та адміністрування, що фактично привело би до перемоги українців в українському питанні щодо отримання повноцінного державного суб'єкту у вигляді нової України.

Неоцінимою стала би і ціннісна переорієнтація, яку могли би принести зазначені реформи. Таким чином могли б значно горизонталізуватися всі державні відносини в Україні, унаслідок чого зріс би оптимізм та острах усіх партнерів та ворогів України. У подібний спосіб міг би в значній частині розширитися консенсус між владою та громадянами. Обраний шлях привів би до значних життєвих успіхів.

Адміністративний устрій в Україні завжди був частиною дискурсу, який уособлював владу в різні часи на різних частинах території української держави. У часи ж історичних змін та потрясінь адміністративна реформа в Україні була частиною боротьби за незалежність, причому не важливо чи то відбувалося за

часів Пилипа Орлика, чи за часів Михайла Грушевського. Децентралізація влади в Україні сягає древніх коренів і засвідчує наявність вагомого (титульного) українського етносу на території Європи.

Комплекс реформ у сфері децентралізації-регіоналізації влади просто повинен привести до прориву в українському питанні – повстання нового українського фундаменталізму, а згодом і здобуття нового поважного місця в системі глобальних взаємин та світового господарства.

Дослідження виокремлює три можливі сценарії розвитку адміністративного поділу на базі сформованої карти: 50 волостей (областей) у межах юридично номінальних 13 історичних регіонів (округів) (унітарна децентралізована держава, японський сценарій); 13 областей і 50 великих районів із симбіозом повноважень районної та обласної влади або відповідних нововведень щодо префектів; але найпростіше було б утворити 50 волостей у межах кордонів (усередині) 13 історичних регіонів, скасувати районний рівень управління та розпочати регіоналізацію влади в 13 історичних регіонах (унітарна регіоналізована держава) із подальшими наслідками, а саме: створення регіональних парламентів та двопалатного парламенту в Києві, де могли б бути представлені депутати від партій та 13 земель (сенатори), як один із можливих сценаріїв політичної реформи (іспанський та італійський сценарії). Тобто подібна реформа вимагає комплексних змін у проекті Закону «Про адміністративно-територіальний устрій», Законі України «Про місцеве самоврядування» та Конституції України стосовно запровадження підвалин регіоналізації в 13 регіонах-територіях та створення 50 областей-волостей замість 25, скасування районного рівня управління. Слід зазначити, що таким чином Україна могла б значно демократизуватися та просунути управління територіями на європейському рівні. Є готовими і понятійні визначення та зміни до цих законів.

Україна – велика за розмірами держава, тому регіоналізація визначених на

мапі території могла б скласти політичний, публічний та історичний консенсус між владою і громадянами. Регіоналізація могла б стати вирішенням етнополітичних та інших конфліктів, створити систему, в якій кожен міг би плекати свою особисту самостійну ідентифікацію. Звісно, системі управління (виконавчій владі) притаманні проблеми та дилеми, вирішення яких могло би стати містком до політичної регіоналізації територій з вихідними для цього процесу результатами інтенсифікації, економізації та демократизації розвитку країни.

Децентралізація та самоврядуваність закладені в людській природі. У даному розумінні 25 областей України сьогодні є лише геометричними відрізками історичних регіонів, які не складають, згідно з дослідженням, поняття «регіону» та не втілюють в собі ніяких якісних ознак, що є притаманними даному поняттю.

#### **Висновки**

Потужна децентралізація є наслідком великих вкладень з публічного простору. І неможливо розвернути даний процес у зворотному боці, оскільки існує певна фіксована кількість проблем, які є визначеними політичним і конституційним устроєм країни. У даній роботі представлені насамперед найкращі практики з практик місцевого та регіонального врядування, оскільки говорити про цю тему сьогодні вкрай необхідно.

З точки зору ж ринкових відносин децентралізація постає все більш застосовним засобом в управлінні та устрої загальної схеми держави. Також зазначимо, що фактично децентралізація та адміністративна реформа в Україні по закінченню буде вимагати відповідного аудиту. Не дивлячись на всю проблематику реформи децентралізації, дана реформа рухає Україну семимильними кроками до Європи.

У даному дослідженні була представлена концепція адміністративної реформи в Україні, яка б поділяла області на 50 регіонів-волостей на основі кордонів 13 історико-етнографічних та історичних регіонів-територій. У дослідженні

представлені відповідні мапи, які порівнюють пілотну мапу адміністративного поділу на 50 регіонів-волостей України із мапами розвинених країн Європи та Азії, таких як Іспанія, Італія, Франція, Німеччина та Японія. Використаний підхід у даній роботі є найбільш європеїзованим (прозахідним) з точки зору мапичної побудови регіонів та їх внутрішнього поділу. Також зазначимо, що дослідження триває, а сама пілотна мапа потребує певних експертних коректив, оскільки чітко розподілити регіони у кількості 50 всередині кордонів 13 земель є непростю справою, яка потребує уваги цілої робочої групи експертів – фахівців з ІТ, науковців, картографів та юристів, сферою інтересів яких є адміністративна реформа та децентралізація в Україні. Також слід зазначити, що дана пілотна мапа є авторською розробкою.

У даній роботі було опрацьовано відповідне методичне підґрунтя щодо процесу децентралізації, адміністративної реформи областей та реформи регіоналізації влади. Зазначимо, що напрацювання та розробка відповідної методології в даному напрямі потребує глибоких розвідок як інституційних та правових, так і мапичних. Вважаємо, що частково ця задача була виконана в цій роботі.

Слід зазначити, що іспанський та італійський приклади – найбільш децентралізовані приклади управління в унітарних країнах ЄС. Надбання реформ у даних країнах може бути використано у вітчизняному просторі, де існує недосконала регіональна політика та певна регіональна напруга у відносинах із центром. Реформи в даних країнах наочно ілюструють, що трансформаційні процеси потребують відповідного політичного консенсусу між регіонами та центром та відповідної участі у цих процесах ЄС, функціонування якого втілює в собі принципи субсидіарності у відносинах міжрегіонального рівня. Для України досі важливим залишається проведення відповідної адміністративної реформи та прикладного визначення поняття регіону на мапі. Зазначена пілотна мапа покликана вирішити цю проблему.

Іспанський досвід може бути корисним як з точки зору формування адміністративних дивізій, регіонів та провінцій (волостей), так і з точки зору асиметричної регіоналізації визначених територій та визначення поняття історичної землі-регіону (території), яке є вкрай необхідним в умовах реформування територіальної організації України, а також запровадження в таких землях відповідних відмінних форм демократії, відносин із центром та видів оподаткування. Італійський приклад цікавий тим, як новостворені регіони долучилися до процесу відносин у межах ЄС та прийшли до певного економічного вирівнювання між регіонами. Така проблема як диспропорції економічного розвитку між територіями також є характерною й для України. Тобто у даній роботі була викладена загальна методична схема державних устроїв у сфері публічного врядування, яка могла б вирішити як етнополітичні, так і адміністративні та економічні проблеми на території України. Французький же досвід цікавий тим, як в надцентралізованій державі, що є актуальним і для України, була проведена, можна сказати, дещо штучними механізмами та з деякими складнощами адміністративна реформа, децентралізація та певна незначна регіоналізація влади. Стосовно інструментарію можна сказати, що підготовка пілотної мапи також пішла, орієнтуючись на іспанський та італійський варіанти, дещо штучним шляхом на кшталт французького. Загалом можна зазначити, що регіоналізм є цікавим та актуальним процесом з точки зору відносин в ЄС, який дає певні можливості, зокрема, представницькі, і, як результат, економічні щодо покращення економічного клімату в регіонах ЄС.

Фактично немає різниці, в який регіон чи район входить громада. Актуальність даної проблеми скоріше носить функціональний, історичний та економічний виміри. З функціональної точки зору волость повинна бути не дуже навантаженою адмініструванням та близькою до громадян, з історичної точки зору

історичні регіони повинні бути визнані, оскільки вони є носіями відповідної культурної спадщини, а з економічної точки зору регіони повинні мати вихід

на інституційний вимір в ЄС, щоб покращувати свою економічну спроможність та втілювати різні економічні проекти на своїй території.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Децентралізація від Пилипа Орлика. Як гетьман планував залишити повноваження на місцях понад 300 років тому. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10851?fbclid=IwAR0uhV79GTLYG6BhCZC617dBCwErPTf-2jiosjvvMeiVE9kEum7evF3SRSU>.
2. Письменний І. В., Прокопенко Л. Л. Ретроспектива адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5-6. С. 11-20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_5-6\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_5-6_4).
3. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
4. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. К. : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
5. Богатырева О. Н.. Европейские модели регионализма : учеб. пособие / О. Н. Богатырева ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. Федер. ун-т. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. 171 с.

#### REFERENCES

1. Detsentralizatsiya vid Pylypa Orlyka. Yak het'man planuvav zalyshaty povnovazhennya na mistyakh ponad 300 rokiv tomu [Decentralization from Philip Orlik. As a hetman, he planned to leave the field for over 300 years ago]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10851?fbclid=IwAR0uhV79GTLYG6BhCZC617dBCwErPTf-2jiosjvvMeiVE9kEum7evF3SRSU> [in Ukrainian].
2. Pysmennyi, I. V., & Prokopenko, L. L. (2015). Retrospektyva administratyvno-terytorialnykh reform v Ukraini v konteksti suspil'noji samoorganizaciji [Retrospective view on administrative and territorial reforms in Ukraine in the context of public self-organization]. *Public administration aspects*, 5-6, 11-20. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_5-6\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_5-6_4) [in Ukrainian].
3. Seryogin, S. M., Sharov, Yu. P., Borodin, E. I., Goncharuk N. T. et al. (2016). Management of Strategic Development of the United Territorial Communities: Innovative Approaches and Tools. S.M. Seriyogin, Yu. P. Sharova (Eds.). Dnipropetrovsk: DRID NAPA [in Ukrainian].
4. Sharov, Yu. P. (2001). Stratehichne planuvannya v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty [Strategic Planning in Municipal Management: Conceptual Aspects]. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
5. Bogatyreva, O. N. (2018). Evropeiskie modeli regionalizma: ucheb. posobie [European models of regionalism]. Ekaterinburg : Izd-vo Ural. un-ta [in Russian].

#### Курілов Юрій Юрійович

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління, Національної академії державного управління при Президентові України  
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

#### Kurilov Yuriy

PhD student

Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine  
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: [Yuriy92.kurilov@hotmail.com](mailto:Yuriy92.kurilov@hotmail.com)

Цитування: Курілов Ю. Ю. Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього / Ю. Ю. Курілов// *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 9. – С. 62-78.

Citation: Kurilov, Yu. Yu. (2019). Administratyvna reforma v Ukraini: vid vytyokiv do maibutnoho [Administrative reform in Ukraine: from its origins to the future]. *Public administration aspects*, 7 (9), 62-78.

## Аналіз стану та тенденцій розвитку зовнішньої торгівлі в Дніпропетровській області: виклики та можливості для сталого регіонального зростання

*Ольга Матвеєва, Лілія Шевченко, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті проведено оцінку стану та здійснено аналіз поточних тенденцій розвитку вітчизняної зовнішньої торгівлі на прикладі Дніпропетровської області. Аналіз проведено крізь призму виявлення викликів та можливостей для регіону, що відкриває зовнішня торгівля. Вплив зовнішньої торгівлі регіону на його міжнародні економічні відносини в умовах європейської інтеграції України та розгортання глобалізаційних процесів є вкрай значимим. Дніпропетровська область входить до числа провідних експортерів та, за підсумками 2018 р., посідає друге місце за обсягами експорту товарів серед регіонів України. Тому вибір регіону для проведення дослідження обумовлено важливістю розвитку міжнародної торгівлі на його теренах для посилення позицій міжнародної конкурентоспроможності України. У статті визначено та проаналізовано показники зовнішньої торгівлі Дніпропетровської області з країнами світу, а також економічний результат та ефект такого впливу.

Основну увагу приділено оцінці та аналізу динаміки змін у структурі експорту та імпорту товарів. Зокрема, проаналізовано тенденцію зменшення обсягів експорту послуг Дніпропетровської області до країн ЄС протягом 2014–2017 рр., що є негативною тенденцією, збільшення цього показника у 2018 р.

Загалом встановлено збільшення кількості підприємств області, що здійснювали зовнішньоторговельну діяльність товарами. Акцентовано увагу на товарній структурі експорту області. Її складають чорні метали (46,3 %) та руди, шлак і зола (23,2 %). Основу товарної структури імпорту області складають палива мінеральні; нафта та продукти її перегонки (30,3 %), машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання (14,4 %), продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості (11,3 %) та недорогочінні метали й вироби з них (11 %). Динаміка зміни структури експорту свідчить про певну сповільненість процесу переходу до «економіки нового типу», що має базуватися не на прямому споживанні ресурсів, а на інноваціях, знаннях і технологіях, їх застосуванні у виробництві товарної продукції та наданні послуг.

Стаття є підсумковим оглядом ситуації у сфері зовнішньої торгівлі області, здійсненим у межах завдання щодо підготовки Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 р.

**Ключові слова:** зовнішня торгівля, експорт, імпорт, сальдо, міжнародні економічні відносини, економічний розвиток, Дніпропетровська область

## Analysis of the situation and trends in foreign trade of Dnipropetrovsk region: challenges and opportunities for the sustainable regional growth

*Olga Matveieva, Lilia Shevchenko, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine*

The article assesses the situation and analyzes the current trends in the development of domestic foreign trade through the case of Dnipropetrovsk region. The analysis is conducted through the lens of identifying challenges and opportunities for the region that are opened up by foreign trade. The impact of the region's foreign trade on its international economic relations in the context of Ukraine's European integration and the deployment of globalization processes is significant. Dnipropetrovsk region is one of the leading exporters and, according to the results of 2018, ranks second place among the regions of Ukraine by the export of goods. Therefore, choosing the region for the study is determined by the importance of the development of international trade in its territories to strengthen the position of Ukraine's international competitiveness. The article identifies and analyzes the indicators of foreign trade of the Dnepropetrovsk region with the world countries, as well as the economic result and effect of its influence. The focus is put on assessing and analyzing the dynamics of changes in the structure of export and import of goods.

In particular, the tendency of decrease in export of services of Dnepropetrovsk region to the EU countries during 2014-2017 is analyzed as a negative trend. Positive trend visualizes through increasing of this indicator in 2018. Overall, the increase of the number of regional enterprises engaged in the foreign trade of goods was shown. Emphasis is placed on the commodity structure of export. It is composed of ferrous metals (46.3%) and ores, slag and ash (23.2%). The basis of the commodity structure of import is mineral fuels; oil and its distillation products (30.3%), machinery, equipment and mechanisms; electrical equipment (14.4%), chemical products and related industries (11.3%), and precious metals (11%). The dynamics of the change in the export structure indicates a certain slowdown in the process of transition to a 'new type economy', which should be based not on direct consumption of resources, but on innovation, knowledge and technology, their application in products and services production.

The article is a summary of the situation in the field of foreign trade of the region, which is carried out in the framework of the task of drafting the Strategy of development of Dnipropetrovsk region for the period until 2027.

**Keywords:** *foreign trade, export, import, balance, international economic relations, economic development, Dnipropetrovsk region*

## Анализ состояния и тенденций развития внешней торговли в Днепропетровской области: вызовы и возможности для устойчивого регионального роста

*Ольга Матвеева, Лилия Шевченко, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье проведена оценка состояния и осуществлен анализ текущих тенденций развития отечественной внешней торговли на примере Днепропетровской области. Анализ проведен сквозь призму выявления вызовов и возможностей для региона, открывает внешняя торговля. Влияние внешней торговли региона в его международные экономические отношения в условиях европейской интеграции Украины и развертывания глобализационных процессов является крайне значимым. Днепропетровская область входит в число ведущих экспортеров и, по итогам 2018, занимает второе место по объемам экспорта товаров числе регионов Украины. Поэтому выбор региона для проведения исследования обусловлено важностью развития международной торговли на его территории для усиления позиций международной конкурентоспособности Украины. В статье определены и проанализированы показатели внешней торговли Днепропетровской области со странами мира, а также экономический результат и эффект такого воздействия.

Основное внимание уделено оценке и анализу динамики изменений в структуре экспорта и импорта товаров. В частности, проанализированы тенденции уменьшения объемов экспорта услуг Днепропетровской области в страны ЕС в течение 2014-2017 г., что является негативной тенденцией, увеличение этого показателя в 2018

Всего установлено увеличение количества предприятий области, которые осуществляли внешнеторговую деятельность товарами. Акцентировано внимание на товарной структуре экспорта области. Ее составляют черные металлы (46,3%) и руды, шлак и зола (23,2%). Основу товарной структуры импорта области составляют топлива минеральные; нефть и продукты ее перегонки (30,3%), машины, оборудование и механизмы; электротехническое оборудование (14,4%), продукция химической и связанных с ней отраслей промышленности (11,3%) и драгоценные металлы и изделия из них (11%). Динамика изменения структуры экспорта свидетельствует об определенной замедленности процесса перехода к «экономике нового типа», что должно базироваться не в прямом потреблении ресурсов, а на инновациях, знаниях и технологиях, их применении в производстве товарной продукции и оказании услуг.

Статья является итоговым обзором ситуации в сфере внешней торговли области, осуществленным в пределах задачи по подготовке Стратегии развития Днепропетровской области на период до 2027 г.

**Ключевые слова:** *внешняя торговля, экспорт, импорт, сальдо, международные экономические отношения, экономическое развитие, Днепропетровская область*

### Постановка проблеми

**З**овнішня торгівля є вагомим чинником економічного успіху держави у процесах взаємодії національної економічної системи зі світовою, виступаючи центральною ланкою міжнародних економічних відносин. Вони, своєю чергою, мають велике значення для прогресивного розвитку національної економіки в глобалізованому середовищі. Тому дослідження регіонального виміру зовнішньої торгівлі як основного каналу впливу України на світогосподарські зв'язки та вимірювання його результатів і ефектів нині набувають важливого наукового та практичного значення.

### Аналіз досліджень і публікацій

Проблемам розвитку зовнішньої торгівлі України та її регіонів присвячено роботи багатьох українських та зарубіжних вчених: В. Баласу, В. Будкіна, Т. Власюк, В. Гейця, Е. Грайпла, О. Гребельника, Д. Зайцева, А. Касич, В. Кравцова, А. Мазаракі, В. Мовчан, М. Портера, С. Смалвуда, Дж. Стігліца, А. Філіпенка, С. Фішера, Л. Ярош-Дмитренко та інших. Проте, незважаючи на численні дослідження, існує постійна потреба у здійсненні моніторингу ситуації в даній сфері, що обумовлює актуальність пропонованого дослідження.

**Метою статті** є аналіз стану і виявлення актуальних тенденцій розвитку зовнішньоторговельної діяльності Дніпропетровської області України.

### Виклад основного матеріалу

Зовнішньоторговельні зв'язки є важливим індикатором економічного розвитку країни та її регіонів. В умовах глобалізації значення зовнішньої торгівлі суттєво зростає, оскільки локальні економічні системи стають все більш відкритими і вразливими до впливів зовнішнього середовища.

Дніпропетровська область входить до числа провідних експортерів та, за підсумками 2018 р., посідає друге місце за обсягами експорту товарів серед регіонів України. У 2018 р. продовжувалась минулорічна тенденція нарощування зовнішньоторговельного обігу. За даними Державної служби статистики України у 2018 р., обсяги експорту товарів Дніпропетровської області становили 7 722,6 млн дол. США (109,5 % від рівня 2017 р.), що складає 16,3 % від загального показника в Україні. Обсяги імпорту товарів склали 5 264,9 млн дол. США (114,2 % від рівня 2017 р.). За таким показником Дніпропетровська область посідає друге місце в Україні (9,2 % від загального обсягу імпорту товарів в Україні). Сальдо зовнішньої торгівлі товарами у 2018 р. було додатним, становило 2457,7 млн дол. США.

Аналіз динаміки географічної структури експорту товарів свідчить про те, що відбувається стале збільшення обсягів експорту до країн Європи, зокрема ЄС (28), протягом 2015–2018 рр. (табл. 1).

Аналогічною є тенденція щодо країн Аме-

Таблиця 1

Динаміка експорту товарів Дніпропетровської області до країн світу у 2014–2018 рр., млн дол. США

Ріки	Країни						
	Різном	Країни СНД	Європа	Країни ЄС (28)	Азія	Африка	Америка
2014	8763,9	2525,0	1802,7	1754,9	3288,3	993,1	154,4
2015	6399,0	1187,4	1402,2	1347,3	2457,7	1184,9	165,2
2016	5864,8	828,7	1724,0	1663,5	2063,8	1057,3	183,4
2017	7052,8	932,6	2404,4	2314,5	2382,0	1026,3	304,0
2018	7722,6	983,2	2906,5	2746,5	2224,8	1176,1	427,5

рики, яка спостерігається протягом 2014–2018 рр. Натомість, за даними Головного управління статистики у Дніпропетровській області у 2014–2016 рр., суттєво зменшилися обсяги експорту товарів до країн СНД, але, починаючи з 2017 р., обсяги поступово зростають.

Суттєві експортні поставки товарів се-

ред країн-членів ЄС у 2018 р. здійснювалися до Польщі, Словаччини, Угорщини, Чехії, Румунії, Італії. Серед інших країн світу найбільше експортовано товарів до Китаю, Туреччини, Російської Федерації, Єгипту та Алжиру.

Аналіз динаміки географічної струк-

тури імпорту товарів, що базується на даних Головного управління статистики у Дніпропетровській області, свідчить про те, що протягом 2014–2015 рр. відбувалося

зменшення обсягів імпорту з країн СНД, починаючи з 2016 р., спостерігається поступове збільшення імпорту (табл. 2).

Щодо країн Європи спостерігається аб-

Таблиця 2

Динаміка імпорту товарів Дніпропетровської області з країн світу у 2014–2018 рр., млн дол. США

Ріки	Країни						
	Разом	Країни СНД	Європа	Країни ЄС (28)	Азія	Африка	Америка
2014	4636,3	1281,2	1813,8	1751,1	1057,8	127,7	330,5
2015	3271,8	1013,6	1170,9	1138,2	715,3	129,2	216,3
2016	3490,0	1075,9	1248,1	1214,4	783,3	105,2	223,1
2017	4632,0	1552,0	1521,0	1493,3	1026,4	193,0	305,0
2018	5316,0	1877,7	1629,8	1583,5	1315,8	156,4	330,0

солютне повторення тенденції динаміки експорту, а саме: у 2014–2015 рр. спостерігалось зменшення обсягів імпорту з країн Європи, зокрема країн ЄС (28), але з 2016 р. відбувається поступове нарощу-

вання обсягів. Динаміка зовнішньої торгівлі товарами Дніпропетровської області з країнами ЄС (28) і країнами СНД представлена на рис. 1.

Серед країн ЄС найвагоміші імпортні

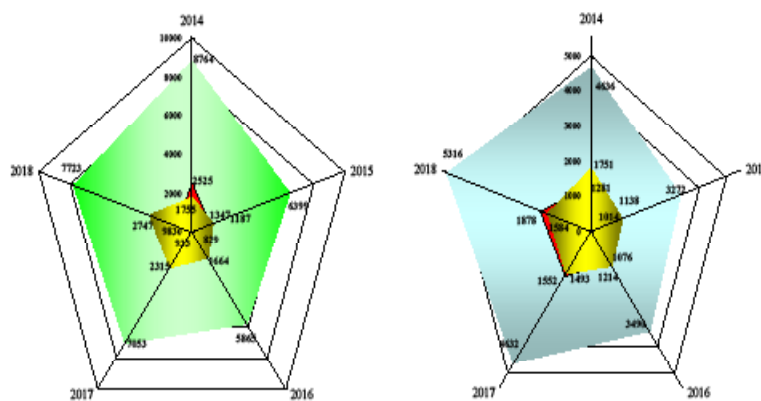


Рис. 1. Динаміка зовнішньої торгівлі товарами Дніпропетровської області з країнами ЄС (28) і країнами СНД у 2014–2018 рр., млн дол. США

- Експорт товарів
- Експорт товарів країни СНД
- Експорт товарів країни ЄС (28)
- Імпорт товарів
- Імпорт товарів країни СНД
- Імпорт товарів країни ЄС (28)

надходження товарів у 2018 р. здійснювалися з Німеччини, Італії, Польщі, Словаччини, Франції. Серед інших країн світу найбільші імпортні поставки товарів надходили з Російської Федерації, Китаю та США.

Протягом 2014–2017 рр. спостерігалось збільшення кількості підприємств, що здійснювали зовнішньоторговельну діяльність товарами (у 2017 р. експортували товари 1 233 підприємств, імпортували 2 248 підприємств [3]). Основу товарної структури експорту області у 2017 р. склали

чорні метали (46,3 % від загального обсягу) та руди, шлак і зола (23,2 %). Основу товарної структури імпорту області у 2017 р. склали палива мінеральні; нафта та продукти її перегонки (30,3 % від загального обсягу), машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання (14,4 %), продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості (11,3 %) та недорогоцінні метали та вироби з них (11 %) [3]. Найактивніше здійснювали зовнішню торгівлю товарами підприємства у містах: Кривий Ріг, Дніпро, Кам'янське, Нікополь та Павлоград; районах: Дніпровський,

Верхньодніпровський, Нікопольський, Новомосковський, Солонянський.

За даними Державної служби статистики України, у 2018 р. обсяги експорту послуг становили 134,4 млн дол. США (107,5 % від рівня 2017 р.). За цим показником Дніпропетровська область посіла 8-е місце серед регіонів України, а питома вага становить 1,1 % від загального показника в Україні. Обсяги імпорту послуг становили 230,3 млн дол. США (100,6 % від рівня 2017 р.). За цим по-

казником область посіла 2-е місце серед регіонів України, питома вага становить 4,0 % від загального показника в Україні. Сальдо зовнішньої торгівлі послугами у 2018 р. було від'ємним (-95,9 млн дол. США).

Аналіз динаміки географічної структури [5] свідчить про зменшення обсягів експорту послуг до країн СНД у 2014–2015 рр. та поступове збільшення у 2016–2017 рр. (табл. 3).

Протягом 2014 – 2017 рр. відбувалося

Таблиця 3

Динаміка експорту послуг Дніпропетровської області до країн світу у 2014–2018 рр., млн дол. США

Ріки	Країни						
	Росія	Країни СНД	Європа	Країни ЄС (28)	Азія	Африка	Америка
2014	376,8	86,0	97,5	169,3	91,0	2,1	85,8
2015	294,4	35,2	58,4	98,1	51,1	2,1	99,1
2016	175,6	25,4	49,4	56,9	19,6	4,2	76,8
2017	125,0	27,6	47,2	54,7	19,9	2,9	27,2
2018	137,3	33,5	48,4	57,8	25,8	4,0	25,3

зменшення обсягів експорту послуг до країн ЄС, що є негативною тенденцією. Лише у 2018 р. спостерігається збільшення цього показника.

У структурі експорту послуг у 2017 р. переважали транспортні послуги (33,2 % від загального обсягу експорту), у сфері телекомунікації, комп'ютерні та інформаційні (32,8 %) й ділові (13,5 %).

Обсяги імпорту послуг з країн

СНД майже у 5 разів зменшилися у період 2014–2018 рр., незначне збільшення показника спостерігалось лише у 2017 р. порівняно з попереднім роком. Обсяги імпорту послуг з країн ЄС зменшилися у період 2014–2018 рр., але динаміка за роками є нестабільною (табл. 4).

Динаміка зовнішньої торгівлі послугами Дніпропетровської області з країнами ЄС

Таблиця 4

Динаміка імпорту послуг Дніпропетровської області з країн світу у 2014–2018 рр., млн дол. США

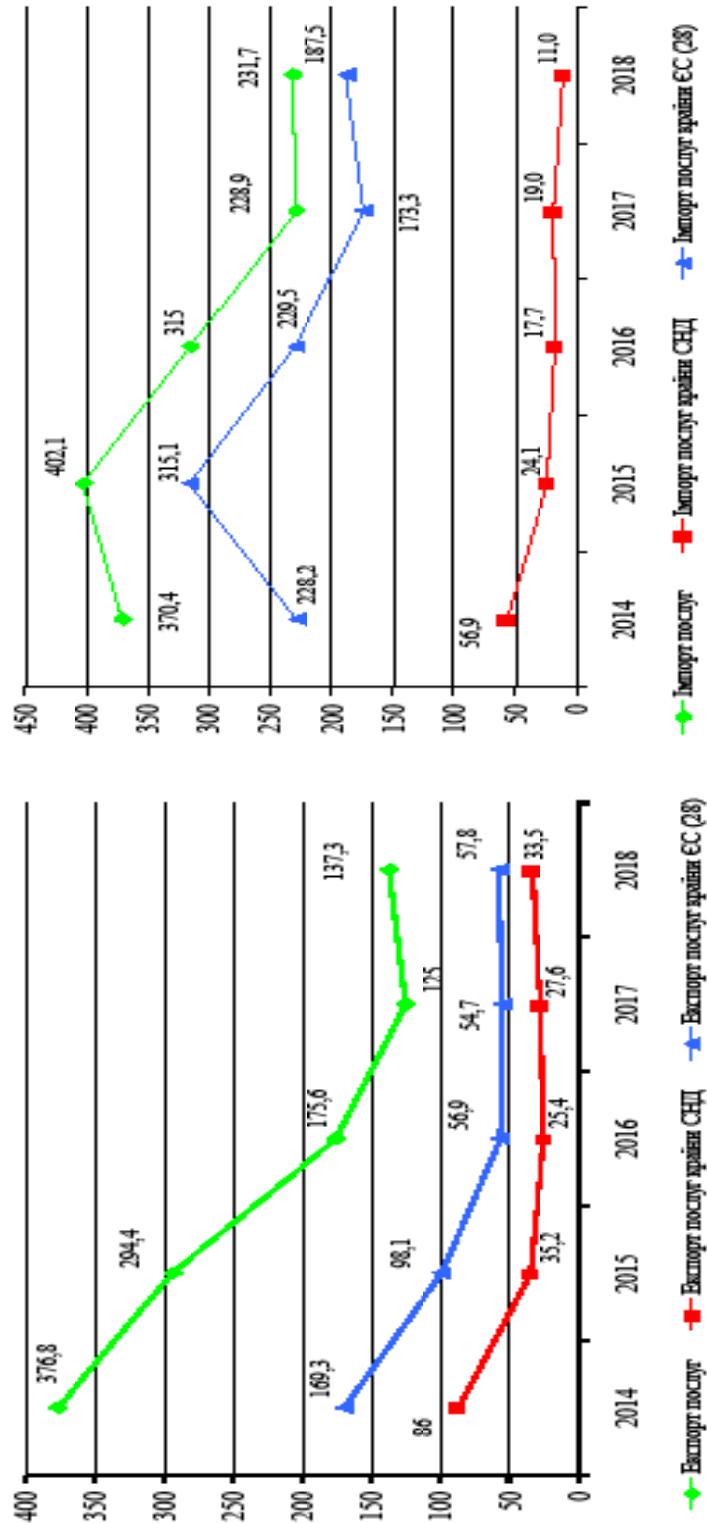
Ріки	Країни						
	Росія	Країни СНД	Європа	Країни ЄС (28)	Азія	Африка	Америка
2014	370,4	56,9	201,9	228,2	42,6	0,3	68,3
2015	402,1	24,1	305,3	315,1	25,4	0,3	46,6
2016	315,0	17,7	210,5	229,5	52,2	0,4	34,2
2017	228,9	19,0	148,9	173,3	52,1	0,4	8,5
2018	231,7	11,0	174,0	187,5	37,8	0,1	8,8

(28) і країнами СНД представлена на рис. 2.

Основу структури імпорту послуг області у 2017 р. склали ділові (34,4 % від загального обсягу імпорту), роялті та інші

послуги, пов'язані з використанням інтелектуальної власності (31,7 %), та транспортні (17 %).

Значні обсяги експорту-імпорту послуг



**Рис. 2. Динаміка зовнішньої торгівлі послугами Україною з країнами ЄС (28) і країнами СНД у 2014–2018 рр., млн дол. США**

припадали на підприємства міст Дніпро, Кривий Ріг, Кам'янське, Нікополь та Павлоград, районів – Дніпровський, Верхньодніпровський, Синельниківський та Солонянський.

Загалом щодо зовнішньої торгівлі Дніпропетровської області спостерігається низка тенденцій, що містять як позитивні,

так і негативні ознаки. Протягом 2014–2016 рр. зменшувалися обсяги експорту товарів і послуг Дніпропетровської області. Протягом 2017–2018 рр. відбувається поступове збільшення показника, але у 2018 р. досягнуто лише 86 % від рівня 2014 р. (табл. 5).

Обсяги імпорту товарів і послуг

Таблиця 5

Зовнішня торгівля товарами і послугами Дніпропетровської області у 2014–2018 рр.

Показники	Ріки					2018 до 2014, %
	2014	2015	2016	2017	2018	
Експорт, млн дол. США	9140,7	6693,4	6040,5	7177,7	7857,3	86,0
у % до попереднього року	н.д.	73,2	90,2	118,8	109,5	-
Імпорт, млн дол. США	5004,6	3673,9	3805,0	4860,9	5494,7	109,8
у % до попереднього року	н.д.	73,4	103,6	127,8	113,0	-
Сальдо, млн дол. США	4136,1	3019,5	2235,5	2316,8	2362,6	-
Коефіцієнт покриття експортом імпорту	1,8	1,8	1,6	1,5	1,4	-
Кількість країн-партнерів	н.д.	148	155	157	159	-

зменшувалися протягом 2014–2015 рр., але, починаючи з 2016 р., цей показник збільшується, зменшуючи при цьому додатне значення сальдо зовнішньої торгівлі (у 2014 р. становило 4136,1 млн дол. США, у 2018 р. становило 2361,8 млн дол. США) (рис. 3). Відповідно, негативною є чітка тенденція до знижен-

ня коефіцієнту покриття експортом імпорту (зі значення 1,8 у 2014 р. до 1,4 у 2018 р.) (табл. 5).

Вкрай негативною є тенденція до суттєвого зменшення експорту послуг, зокрема до країн ЄС (28), протягом 2014–2018 рр. (рис. 3).

### Висновки

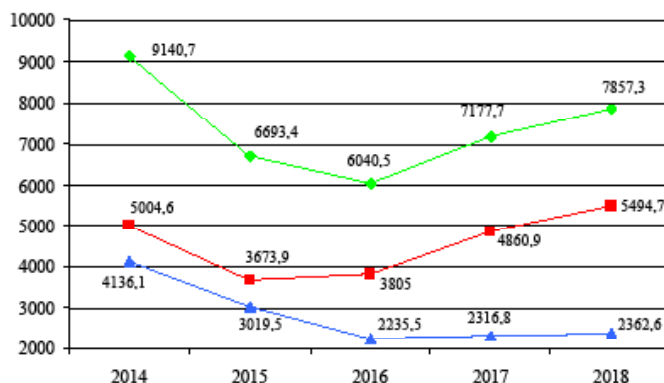


Рис. 3. Динаміка зовнішньої торгівлі товарами і послугами Дніпропетровської області у 2014–2018 рр.

◆ Експорт, млн. дол. США    ■ Імпорт, млн. дол. США    ▲ Сальдо, млн. дол. США

1. Стан зовнішньої торгівлі товарами Дніпропетровської області перебуває у безпосередній залежності від розвитку її економіки, а також загальнонаціональної економічної та геополітичної ситуації. Зокрема, у періоди економічної кризи суттєво зменшуються обсяги експорту й імпорту товарів та, відповідно, зовнішньоторговельний обіг. Протягом

2014–2016 рр. зменшувалися обсяги експорту товарів і послуг Дніпропетровської області. Протягом 2017–2018 рр. відбувається поступове збільшення показника, але у 2018 р. досягнуто лише 86 % від рівня 2014 р. Обсяги імпорту товарів і послуг зменшувалися протягом 2014–2015 рр., але, починаючи з 2016 р., цей показник зростає, зменшуючи при

цьому додатне значення сальдо зовнішньої торгівлі

(у 2014 р. становило 4136,1 млн дол. США, у 2018 р. – 2361,8 млн дол. США). Негативною є чітка тенденція до зниження коефіцієнту покриття експортом імпорту (зі значення 1,8 у 2014 р. до 1,4 у 2018 р.). Вкрай негативною є тенденція до суттєвого зменшення експорту послуг, зокрема до країн ЄС (28), протягом 2014–2018 рр.

2. У товарній структурі експорту переважають товари сировинного походження (палива мінеральні; нафта та продукти її перегонки, які склали 30,3 % від загального обсягу), що відповідає рівню регіону з середніми показниками соціо-еколого-економічного розвитку. Позитивним є зростання частки таких ви-

дів продукції, як машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання, продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості, що є свідченням поступової трансформації структури економіки в бік побудови системи, орієнтованої на знання, технології та інновації.

3. Виходячи з окресленої ситуації, можна підсумувати, що посилення Дніпропетровщиною обраного геостратегічного торговельного вектора спіткає підприємства регіону, окрім, вибору нових напрямів і форм зовнішньої торгівлі до пошуку нових ніш діяльності, де вирішальним є забезпечення на основі знань та інновацій таких переваг, які забезпечили би їм можливість займати нові ніші та активно розвиватися в міжнародному конкурентному середовищі.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Регіональні обсяги зовнішньої торгівлі товарами у 2018 р. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/zd/oet/oet\\_u/oet1218\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/zd/oet/oet_u/oet1218_u.htm) (дата звернення 01.06.2019).
2. Динаміка географічної структури зовнішньої торгівлі Дніпропетровської області товарами (у 1996–2018 рр.). URL: <http://dnepstat.gov.ua/statinfo%202015/zed/2018/zed7.pdf> (дата звернення 09.06.2019).
3. Зовнішня торгівля Дніпропетровської області товарами та послугами у 2017 році. Статистичний збірник. Дніпро, 2018. 60 с.
4. Регіональні обсяги зовнішньої торгівлі послугами у 2018 р. URL: [https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2018/zd/oep/oep\\_u/arh\\_oep2018.html](https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2018/zd/oep/oep_u/arh_oep2018.html) (дата звернення 10.06.2019).
5. Динаміка географічної структури зовнішньої торгівлі Дніпропетровської області послугами (у 1996–2018 рр.). URL: <http://dnepstat.gov.ua/statinfo%202015/zed/2018/zed8.pdf> (дата звернення 02.06.2019).
6. Статистичний збірник «Регіони України». 2014 рік. Ч. 2. URL: [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv\\_u/Arch\\_reg.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/Arch_reg.htm) (дата звернення 03.06.2019).

#### REFERENCES

1. *Rehionalni obsiahy zovnishnoi torhivli tovaramy u 2018 r. [Regional level of foreign trade of goods in 2018]*. Retrieved from [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/zd/oet/oet\\_u/oet1218\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/zd/oet/oet_u/oet1218_u.htm) [in Ukrainian].
2. *Dynamika heohrafichnoi struktury zovnishnoi torhivli Dnipropetrovskoi oblasti tovaramy (u 1996 – 2018 rr.) [Dynamics of the geographical structure of foreign trade in the Dnepropetrovsk region of goods (in 1996–2018)]*. Retrieved from <http://dnepstat.gov.ua/statinfo%202015/zed/2018/zed7.pdf> [in Ukrainian].
3. *Zovnishnia torhivlia Dnipropetrovskoi oblasti tovaramy ta posluhamy u 2017 rotsi [Foreign trade of Dnepropetrovsk region with goods and services in 2017]*. (2018). *Statystychnyi zbirnyk – Statistical collection*. Dnipro [in Ukrainian].
4. *Rehionalni obsiahy zovnishnoi torhivli posluhamy u 2018 r. [Regional volumes of foreign trade in services in 2018]*. Retrieved from [https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2018/zd/oep/oep\\_u/arh\\_oep2018.html](https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2018/zd/oep/oep_u/arh_oep2018.html) [in Ukrainian].
5. *Dynamika heohrafichnoi struktury zovnishnoi torhivli Dnipropetrovskoi oblasti posluhamy (u 1996 – 2018 rr.) [Dynamics of the geographical structure of foreign trade in Dnipropetrovsk region by services (in 1996–2018)]*. Retrieved from <http://dnepstat.gov.ua/statinfo%202015/zed/2018/zed8.pdf> [in Ukrainian].
6. *Statystychnyi zbirnyk “Rehiony Ukrainy” [Statistical collection “Regions of Ukraine”]*. (2014). Part 2. Retrieved from [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv\\_u/Arch\\_reg.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/Arch_reg.htm) [in Ukrainian].

**Матвєєва Ольга Юрїївна**

Кандидат наук з державного управління, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: olivebox30@gmail.com

**Шевченко Лілія Гранітївна**

Кандидат економічних наук, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: shev4enko.lilia1@gmail.com

**Matveieva Olga**

Ph.D. of Public Administration, Assoc. Prof.  
Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine  
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

ORCID: 0000-0003-3344-1497

**Shevchenko Lilia**

Ph.D. of Economic Sciences, Assoc. Prof.  
Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine  
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

ORCID: 0000-0002-4853-8593

Цитування: Матвєєва О. Ю. Аналіз стану та тенденцій розвитку зовнішньої торгівлі в Дніпропетровській області: виклики та можливості для сталого регіонального зростання / О. Ю. Матвєєва, Л. Г. Шевченко// *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 9. – С. 79-87.

Citation: Matveieva, O.Yu. & Shevchenko L.G. (2019). Analiz stanu ta tendentsii rozvytku zovnishnoi torhivli v Dnipropetrovskii oblasti: vyklyky ta mozhlyvosti dlia staloho rehionalnoho zrostannia [Analysis of the situation and trends in foreign trade of Dnipropetrovsk region: challenges and opportunities for the sustainable regional growth]. *Public administration aspects*, 7 (9), 79-87.

Стаття надійшла / Article arrived: 29.08.2019

Схвалено до друку / Accepted: 30.09.2019