



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

# Аспекти публічного управління

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

2019 ТОМ 7 № 12

Видається з вересня 2013 року

12 разів на рік

Дніпро

Видавництво «Грані»

2019



Аспекти публічного  
управління

Науковий журнал

2019 Том 7 № 12

**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 № 10/230 від 23.12.2019).

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  
+38(050)258-83-86  
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 Наталія  
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.
Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андрианов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Антонова Ольга	д. держ. упр., доц.
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Баштанник Віталій	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гончарук Наталія	д. держ. упр., проф.
Глук Кшиштоф	д.ф.н., доцент. (Польща)
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Каховська Олена	д. е. н., проф.
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовене Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталія	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.
Ружевичус Юзас	д. екон. н., проф. (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)
Серьогіна Тетяна	к. держ. упр., доцент
Старушенко Галина	к. т. н., доцент
Сорокіна Людмила	к. соц. н., доцент
Сорокіна Наталія	к. держ. упр., доцент
Тарасенко Тетяна	к. держ. упр., доцент
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.



Public Administration  
Aspects

Scientific journal

7 (12) 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 № 10/230 dated 23.12.2019)

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  
+38(050)258-83-86  
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 administartion aspects» 2019

## Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

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

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 Yevheniy

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

Kvitka Sergiy

Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)

Abelseitova Svitlana

Full Prof. Dr. (Poland)

Awrejcewicz Jan

Full Prof. Dr. (Germany)

Andrianov Igor

Assoc. Prof., Dr.

Antonova Olha

J. D. (USA)

Bachynskiy Yarema

Full Prof. Dr.

Bashannyk Vitalii

Full Prof. Dr.

Bobrovska Olena

Assoc. Prof. Dr.

Gluc Krzysztof

Assoc. Prof. PhD (PRC)

Hao Tianmin

Full Prof. Dr.

Honcharuk Natalia

Full Prof. Dr. (Poland)

Huhnin Oleksandr

Assoc. Prof. PhD

Ivanova Svitlana

Full Prof. Dr.

Kakhovska Olena

Full Prof. Dr.

Kravchenko Bohdan

(Kyrgyz Republic)

Kravchenko Viktor

Full Prof. PhD

Krushelnytska Taisiia

Full Prof. Dr.

Kuznecoviene Jolanta

Full Prof. Dr. (Lithuania)

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.

Ruzhevichus Yuzas

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Serafinas Dalius

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Serohina Tetiana

Assoc. Prof. PhD

Starushenko Halyna

Assoc. Prof. PhD

Sorokina Liudmyla

Assoc. Prof. PhD

Sorokina Natalia

Assoc. Prof. PhD

Tarassenko Tetiana

Assoc. Prof. PhD

Chykarenko Iryna

Assoc. Prof., Dr.

# Зміст

- C. 6  
*Тетяна Серьогіна*  
Нормативне забезпечення інституту звернення в системі надання публічних послуг
- C. 16  
*Максим Долгіх*  
Проблеми формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я: огляд дискусійного поля
- C. 28  
*Сергій Кандзюба*  
Регіональна хмара публічного управління як складова електронного уряду України
- C. 38  
*Яна Полянська*  
Зарубіжний досвід формування ефективної моделі взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування на прикладі Французької Республіки
- C. 49  
*Олександр Мейко*  
Принципи та умови формування типових організаційних структур прикордонних підрозділів
- C. 59  
*Олексій Деміхов*  
Взаємозв'язок урбанізації з формуванням і реалізацією публічної політики громадського здоров'я в Україні
- C. 70  
*Амро Альван*  
Наукові підходи до системи понять «національна безпека»: міжнародно-правовий аспект
- C. 78  
*Віктор Щербак*  
Регіональна політика як чинник інституційних перетворень публічного менеджменту на регіональному рівні
- C. 85  
*Олена Бобровська*  
Організаційні і мотиваційні чинники забезпечення якості викладацької праці в закладах вищої освіти в Україні
- C. 97  
*Дмитро Адамов, Михайло Юхненко, Єлизавета Богдяж*  
Впровадження управлінського обліку в систему господарського моніторингу діяльності в умовах глобалізації

# Contents

- P. 6  
*Tetiana Serohina*  
Normative provision of the institute of appeals in the system of providing public services
- P. 16  
*Maksym Dolgikh*  
Problems of formation of public management mechanisms: health system: a discussion of the discussion field
- P. 28  
*Sergiy Kandziuba*  
Regional cloud of public administration as a component of the e-government of Ukraine
- P. 38  
*Yana Polianska*  
Foreign experience of forming an effective model of interaction between public authorities and local self-government on the example of the French Republic
- P. 49  
*Oleksandr Mayko*  
Principles and conditions of formation of typical organizational structures of border subsidiaries
- P. 59  
*Oleksii Demikhov*  
The relationship of urbanization with the formation and implementation of public health policy in Ukraine
- P. 70  
*Amro Alwan*  
Scientific approaches to the system of concepts of "national security": international legal aspect
- P. 78  
*Viktor Scherbak*  
Regional policy as a factor in institutional transformation of public management at the regional level
- P. 85  
*Olena Bobrovska*  
Organizational and motivational factors for the quality of teaching in higher education institutions in Ukraine
- P. 97  
*Dmytro Adamov, Mykhailo Yukhnenko, Elizaveta Bohdiazh*  
Implementation of management accounting in the system of economic monitoring of activities in the context of globalization

С. 105

*Айна Тимчук, Наталя Полторацька*  
Теоретичні аспекти феномена «громадянське суспільство»

С. 114

*Віктор Пашков, Володимир Правдін*  
Аналіз міграційних процесів в ЄС та теорія мультикультуралізму: сучасний стан та перспективи

С. 125

*Микола Латинін, Дмитро Іванов*  
Закордонний досвід державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій

С. 135

*Федір Терханов*  
Теоретико-методологічні засади формування національних інтересів у системі антикризового управління

С. 147

*Олександр Мазур*  
Сучасні тенденції запровадження електронного урядування в публічному управлінні: зарубіжний досвід

С. 157

*Інеса Гнітько*  
Нормативно-правове забезпечення професійного здоров'я публічних службовців

P. 105

*Aina Timchuk, Natalia Poltoratskaya*  
Theoretical aspects of the civil society phenomenon

P. 114

*Victor Pashkov, Vladimir Pravdin*  
Analysis of migration processes in the EU and the theory of multiculturalism: current state and prospects

P. 125

*Nikolay Latynin, Dmytro Ivanov*  
Foreign experience of state regulation of territories economic potential development

P. 135

*Fedor Terhanov*  
Theoretical and methodological foundations of the formation of national interests in the crisis management system

P. 147

*Oleksandr Mazur*  
Current tendencies of implementation of e-government in public administration: foreign experience

P. 157

*Inesa Gnitko*  
Regulatory and legal support of occupational health of public servant

## Нормативне забезпечення інституту звернення в системі надання публічних послуг

*Тетяна Серьогіна, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Встановлено, що одним із перших елементів забезпечення належного рівня ефективності в процесі надання публічної послуги виступає процедура звернення. Необхідність запобігання можливо-го впливу при цьому суб'єктивного чинника з боку посадової особи органу публічної влади вимагає створення необхідного підґрунтя як теоретичного, так і практичного. Проте інституту звернення не приділено достатньої уваги з боку вітчизняних науковців, тож, відсутній єдиний підхід до визначення поняття. Розкрито, що визначення поняття «звернення» саме в площині надання публічних послуг не знайшло закріплення й у законодавчій базі. Отже, запропоновано оновлення положень Преамбули Закону України «Про звернення громадян» у контексті системи надання публічних послуг.

Особливістю інституту звернення виступає статус особи, який розглядається залежно від сфери публічної послуги як «суб'єкт звернення», «здобувач освіти», «пацієнт», «особа, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати», що вимагає окремої уваги.

Розкрито, що серед визначених у Законі України «Про звернення громадян» категорій звернень, таким, що найбільше відповідає змісту поняття «звернення» в системі надання публічних послуг, виступає заява. Більш детально процедура звернення висвітлена в підзаконних актах, зокрема, у постанові Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858 затверджено Класифікатор звернень громадян, у постанові Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630 затверджено Методику оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, в якій, окрім іншого, наведено показники, за якими оцінюється рівень організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади.

Встановлено, що значний рівень детального закріплення у вітчизняній нормативній базі процедури звернення має місце лише у сфері адміністративних послуг. Обґрунтовано необхідність доповнення механізму надання публічної послуги складовою, пов'язаною з процедурою звернення.

**Ключові слова:** суб'єкт звернення, процедура звернення, звернення громадян, заява, публічна послуга, адміністративна послуга, сервісна діяльність органів публічної влади

## Normative provision of the institute of appeals in the system of providing public services

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

It is established that one of the first elements of ensuring the proper level of efficiency in the process of providing a public service is the appeals procedure. The need to prevent the possible influence of a subjective factor on the part of an official of a public authority requires the creation of the necessary basis, both theoretical and practical. However, attention of domestic scientists is not sufficient to the institute of appeals, so there is no single approach to defining the notion to date. It is revealed that the definition of the concept of "appeals" in the field of public service provision was not found in the legislative framework too. Therefore, it is proposed to update the provisions of the Preamble to the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals" in the context of the public service delivery system.

The peculiarity of the institute of appeals is the status of a person who is considered, depending on the sphere of public service, as a "subject of treatment", "educational seeker", "patient", "person, individual social groups, who are in difficult life circumstances and cannot independently to overcome", which requires special attention.

It is revealed that among the categories of appeals defined in the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals", the most relevant to the content of the concept of "appeals" in the public service delivery system is the statement.

The application procedure is covered in more detail in the by-laws. In particular, it is approved the Classifier of Citizens' Appeals in the Cabinet of Ministers of Ukraine Decree No. 858 of September 24, 2008 and it is approved Methods of assessing the level of organization of work with appeals of citizens in the executive bodies in the Cabinet of Ministers of Ukraine Decree of June 24, 2009, No. 630.

It is established that a considerable level of detailed fixing in the domestic regulatory framework of the procedure of appeals takes place only in the field of administrative services. The necessity of supplementing the mechanism of public service provision with a component related to the procedure of appeal is substantiated.

**Keywords:** *subject of appeal, procedure of appeal, appeal of citizens, statement, public service, administrative service, service activity of public authorities*

## Нормативное обеспечение института обращения в системе оказания публичных услуг

*Татьяна Серегина, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Установлено, что одним из первых элементов обеспечения надлежащего уровня эффективности в процессе оказания публичной услуги выступает процедура обращения. Необходимость предотвращения возможного влияния при этом субъективного фактора со стороны должностного лица органа публичной власти требует создания необходимого основания как теоретического, так и практического. Однако институту обращения не уделяется достаточное внимание со стороны отечественных ученых, в частности отсутствует единый подход к определению понятия. Раскрыто, что определение понятия «обращение» именно в плоскости оказания публичных услуг не нашло закрепления и в законодательной базе. Исходя из этого, предложено обновление положений Преамбулы Закона Украины «Об обращениях граждан» в контексте системы оказания публичных услуг.

Особенностью института обращения выступает статус особы, который рассматривается в зависимости от сферы публичной услуги как «субъект обращения», «соискатель образования», «пациент», «особа, отдельные социальные группы, которые пребывают в сложных жизненных обстоятельствах и не могут самостоятельно их преодолеть», что требует отдельного внимания.

Раскрыто, что среди определенных в Законе Украины «Об обращениях граждан» категорий обращений, таким, которое наиболее отвечает содержанию понятия «обращение» в системе оказания публичных услуг, выступает заявление. Более детально процедура обращения освещена в подзаконных актах. В частности, в постановлении Кабинета Министров Украины от 24 сентября 2008 года № 858 утвержден Классификатор обращений граждан, в постановлении Кабинета Министров Украины от 24 июня 2009 года № 630 утверждена Методика оценивания уровня организации работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти, в которой, помимо прочего, приведены показатели, по которым оценивается уровень организации работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти.

Установлено, что значительный уровень детального закрепления в отечественной нормативной базе процедуры обращения имеет место только в сфере административных услуг. Обосновано необходимость дополнения механизма оказания публичной услуги составляющей, связанной с процедурой обращения.

**Ключевые слова:** *субъект обращения, процедура обращения, обращения граждан, заявление, публичная услуга, административная услуга, сервисная деятельность органов публичной власти*

### Постановка проблеми

На сьогодні поза межами можливого знаходиться досягнення на державному рівні запланованих та очікуваних результатів без створення адекватної правової бази. В Україні очіку-

вані результати найбільш повно розкриті в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженій Указом Президента України, де прописано необхідність реалізації 62 реформ. Серед зазначених йдеться про реформу освіти, житлово-комунальної сфе-

ри, системи охорони здоров'я, соціального захисту тощо, при цьому всі сфери розглядаються крізь призму окремих підходів.

Натомість велику роль покликано відігравати розуміння окремих елементів системи надання публічних послуг як таких, що пов'язані між собою й спільно створюють певну цілісність, що, зі свого боку, вимагає й комплексного залучення пакету нормативно-правових документів у контексті сучасних умов її розвитку.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Правовому забезпеченню інституту звернення на сьогодні приділяється достатньо уваги, адже в процедурному значенні з нього й «починається демократія». Особливу роль у нормативному забезпеченні особи, що звернулася стосовно отримання послуги, А. Ліпенцев відводить Закону України «Про адміністративні послуги»: «цим законом уперше на законодавчому рівні визначені поняття суб'єктів, замовників адміністративних послуг» [4, с. 141].

Саме в процедурно-правовому аспекті надання публічних послуг розглянуто інститут звернення в дисертаційному дослідженні Є. Легези. При цьому автор поняття «суб'єкта звернення», що закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги», автоматично переносить до всієї системи надання публічних послуг: «у сфері надання публічних послуг принцип рівності суб'єктів звернення передбачає додержання вимоги обслуговувати суб'єктів звернення у порядку черговості» [3, с. 135].

Крізь призму прав, які гарантовані вітчизняним законодавством, зокрема «право на доступ до інформації», «право здійснювати владу», «право брати участь у державному управлінні» тощо, досліджує О. Карпенко і право на звернення [1, с. 34]. Проте науковець розглядає звернення не в системі надання публічних послуг, а в контексті сервісно-орієнтованої державної політики.

#### **Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.**

Незважаючи на значний науковий інтерес до зазначеної проблеми, досліджен-

ня нормативного забезпечення інституту звернень у системі надання публічних послуг не знайшло системного висвітлення, адже найчастіше розглядається крізь призму надання адміністративних послуг або із перенесенням на сферу публічних послуг ключових понять із інших сфер послуг.

#### **Формулювання цілі статті**

Дослідити нормативно-правове забезпечення процедури звернення в системі надання публічних послуг у вітчизняному законодавстві.

#### **Опис методики проведення дослідження**

У дослідженні за допомогою аналітичного методу здійснено відбір матеріалів наукового та правового змісту. Системно-аналітичний метод дав змогу проаналізувати нормативну базу інституту звернення в системі надання публічних послуг. Для вирішення окремих питань застосовувалися також компаративний та логіко-семантичний методи.

#### **Виклад основного матеріалу та отриманих наукових результатів**

Процес надання публічної послуги починається з процедури звернення, причому в сфері адміністративних послуг звернення у вигляді заяви виступає, на думку вітчизняних науковців, однією з ознак послуги в цій сфері: послуги, що надаються за заявою фізичної або юридичної особи, належать до адміністративних [4].

Натомість, на думку деяких науковців, заява фізичної або юридичної особи виступає однією з ознак публічної послуги: «визначення публічних послуг як урегульованої публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів» [3, с. 11].

Проте доцільним на сьогодні виступає підхід, згідно з яким, до ознак публічної

послуги належить ініціатива відповідно як фізичної, так і юридичної особи, при цьому припускається, що в окремих випадках публічна послуга може надаватися поза такою ініціативою.

В Україні така ініціатива передбачена основним законом, де прописано: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [2]. Можливість направлення таких звернень є однією зі складових інституту прав і свобод людини та громадянина, які, зі свого боку, також прописані в Конституції України й згідно з ст. 102 гарантом забезпечення прав і свобод виступає Президент України: «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [2].

Сприяти закріпленню ролі інституту президента в гарантуванні прав і свобод людини покликані укази Президента. Зокрема в контексті надання публічних послуг, чинний Указ Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» містить положення щодо пропозиції Генеральній прокуратурі України забезпечити здійснення перевірки додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних послуг [13].

Ще одним важливим документом у цій сфері виступає Закон України «Про звернення громадян», у преамбулі якого йдеться про те, що «цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів» [14].

Виходячи з зазначеної норми, науковці

відзначають: «це право включає дві складові: 1) звернення громадян є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування; 2) спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади» [17, с. 79]. У Законі зазначено: «Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення» [14].

Виходячи із зазначеного, слушною виглядає думка, згідно з якою Закон України «Про звернення громадян» є: «першим кроком в унормуванні процедури сервісної діяльності на рівні держави, що започатковував окремий шлях розвитку правового забезпечення сфери надання управлінських послуг органами влади» [1, с. 34]. Проте мова йде про можливість відстоювати свої права та законні інтереси в контексті участі громадян в управлінні державними і громадськими справами, що вимагає доповнення через призму системи надання публічних послуг.

Інститут звернень як елемент відносин між владою та суспільством у Законі виступає в дещо звуженому розумінні порівняно з Конституцією. Отже, Преамбула, окрім зазначених положень щодо пропозицій, окрім поліпшення діяльності органів влади, об'єднань громадян і оскарження дій, має містити положення стосовно ініціативи щодо задоволення конкретної особистої потреби представника суспільства. Адже, поза сумнівом, що сервісна діяльність органів влади має бути повністю підпорядкована нормам і правилам, визначеним у правовій базі, тому важливо, щоб заходи, які реалізує держава в напрямку удоскона-

лення системи надання публічних послуг, окрім іншого, були спрямовані на нормативно-правове забезпечення такої діяльності.

На підставі цього наукового рішення запропоновано оновити положення Преамбули Закону України «Про звернення громадян», доповнивши текстом такого змісту: «Закон забезпечує громадянам України право на звернення до органу публічної влади щодо отримання публічної послуги з метою задоволення конкретної особистої потреби».

Це пов'язано з тим, що неможливо забезпечити реалізацію конституційно гарантованих прав і свобод людини та громадянина тільки шляхом відновлення порушеного права або забезпечивши його участь у вирішенні державних і суспільних справ. Як зазначалося вище, урахування конкретних потреб кожного члена суспільства, що пов'язані із загальними суспільними інтересами, на сьогодні виступає однією з ознак демократичної держави.

Також заслуговує уваги ст. 3 Закону, де зазначено, що звернення являє собою сукупність таких категорій: викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Серед зазначених категорій такою, що найбільше відповідає змісту поняття «звернення» в системі надання публічних послуг, виступає заява (клопотання), що являє собою «звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо» [14]. Виходячи з даного формулювання, звернення про сприяння реалізації закріплених Конституцією прав громадян не обмежується забезпеченням їх участі у вирішенні державних і суспільних справ, не виключає також ре-

алізації їх прав на отримання послуги від органу влади, проте прямого визначення поняття звернення в Законі не надано, що безперечно вимагає додаткової уваги законодавця.

З загальнонаукової точки зору особа, яка отримує публічну послугу, виступає в якості об'єкта управління, адже під поняттям об'єкт управління виступає «об'єкт, для досягнення бажаних результатів функціонування якого потрібний й припустимий певним чином організований вплив» [18, с. 7].

Проте не слід ототожнювати особу, яка отримує публічну послугу й особу, що звертається стосовно отримання останньої, так в сфері адміністративних послуг закріплено поняття «суб'єкт звернення». Зокрема, у Законі України «Про адміністративні послуги» в ст. 1 «Визначення термінів» зазначено: «суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг» [7].

У ст. 9 «Порядок надання адміністративних послуг» зазначеного Закону визначено також форми, в яких можуть подаватися заяви: «заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі» [7]. Зазначена норма покликана сприяти наближенню вітчизняної системи надання послуг до загальноприйнятих світових стандартів, адже спрямована на спрощення процедури звернення: «письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування» [7].

Одним із основних у регулюванні відносин, які супроводжують процедуру звернення, є питання статусу особи, що може звертатися щодо отримання публічної послуги. У ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» зазначається: «громадяни України мають право звернутися до ор-

ганів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб ...» [Про звернення..., 1996: 256]. Дана норма свідчить про те, що суб'єктом звернення виступає фізична особа, крім того у ст. 1 додатково уточнюються категорії, що також можуть виступати в якості суб'єкту звернення: «військово-службовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності» [14]. Окрему увагу приділено особам, «які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами» [14].

Проте згідно з Конституцією України «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення» (вид. авт.), що може свідчити про звуження правових рамок зазначеного закону, де, наприклад не зазначено такий важливий інститут суспільства як юридична особа.

Не можна оминати увагою також низку підзаконних актів, які також, із свого боку, сприяють урегулюванню відносин у досліджуваній сфері, зокрема постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858 містить Класифікатор звернень громадян [9]. Іншим нормативним актом, що потребує окремого розгляду, виступає постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630 [10], в якій затверджено Методику оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, в якій, окрім іншого, наведено показники, за якими оцінюється рівень організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади.

На окрему увагу заслуговують принципи, що лягли в основу надання публічних послуг. Загалом принципи мають суттєве значення для «цілей, процесу й результатів публічного управління» [6], і в контексті

звернення як однієї з складових процесу надання послуги органом публічної влади. Найбільш детально вони прописані в затвердженому постановою Кабінету Міністрів України «Примірному регламенті центру надання адміністративних послуг» [12]:

- «верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- стабільності;
- рівності перед законом;
- відкритості та прозорості;
- оперативності та своєчасності;
- доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- захищеності персональних даних;
- раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- неупередженості та справедливості;
- доступності та зручності для суб'єктів звернення» [12].

Зокрема, принцип доступності закріплено в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», де йдеться про забезпечення мінімізації витрат суб'єктів звернення на супутні послуги: «добір суб'єктів господарювання для надання супутніх послуг здійснюється органом (посадовою особою), що утворив центр, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення, а також з урахуванням вимог законодавства у сфері оренди державного та комунального майна» [11]. Отже, нормативна база містить положення щодо забезпечення прав суб'єктів звернення шляхом: ... мінімізації витрат на супутні послуги. При цьому звертає на себе увагу факт, що така детальна регламентація захисту прав суб'єктів звернення має місце тільки в контексті надання адміністративних послуг.

У контексті дослідження не можна оминати увагою власне процедуру звернення, що має бути забезпечена єдиною системою правил для всіх сфер публічних послуг. Натомість детально вона прописана тільки в

аспекті адміністративних послуг, одним із нормативних актів при цьому виступає постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» [12]. У документі детально прописуються питання прийняття заяви та інших документів, необхідних для надання послуги від уточнення особи, що виступає в якості суб'єкта звернення, до процедури реєстрації вхідного пакета документів й формування справи.

Іншим підзаконним актом, що регулює відносини щодо звернень у сфері адміністративних послуг, виступає постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг». У правовому акті визначено завдання адміністратора ЦНАПу: «прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, здійснення їх реєстрації та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг» [11].

Традиційно в Україні різні сфери публічних послуг розглядаються окремо одна від одної, так базовим документом щодо захисту прав і свобод людини й громадянина в контексті надання адміністративних послуг виступає Закон України «Про адміністративні послуги»: «цей Закон визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг» [7]. Саме в цьому законі наведено визначення поняття суб'єкта звернення: це «фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг». Завдяки такій нормі Закону особа, що звернулася стосовно отримання публічної послуги, виступає не в якості об'єкту системи, а в якості суб'єкту звернення, причому така новела на сьогодні є характерною тільки для сфери адміністративних послуг. Нажаль, у Законі висвітлена категорія суб'єкту звернення й відсутнє визначення особи, яка отримала послугу.

В освітній сфері базовим правовим актом виступає Закон України «Про освіту»: «цей Закон регулює суспільні відносини,

що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права» [15]. У сфері освіти особа, що виступає отримувачем послуги виступає в якості здобувача освіти.

У сфері охорони здоров'я особа, що отримує послуги, розглядається в якості пацієнта: «пацієнт – фізична особа, яка звернулася за медичною допомогою та/або якій надається така допомога» [5].

Основні організаційні та правові засади у сфері надання соціальних послуг визначено Законом України «Про соціальні послуги». Стосовно особи, яка звертається/отримує послугу, визначення не наведено, натомість у ст. 1 наведено тлумачення категорії «соціальні послуги»: «комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем» [16]. Виходячи з визначення поняття соціальні послуги, змістовно можна виділити сутність категорії особи, яка є отримувачем соціальної послуги, – особи, окремі соціальні групи, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати.

Отже, аналіз нормативних актів дозволив зробити висновок, що відсутній єдиний підхід до правового забезпечення процедури звернення в різних сферах системи надання публічних послуг. При цьому тільки в сфері адміністративних послуг питання створення організаційно-правових засад для надання послуг у найбільш комфортних для отримувача умовах приділено окремий пункт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг».

Зазначене положення лежить в основі забезпечення процесу надання адміністративної послуги за необхідною документацією без участі суб'єкта звернення: «суб'єкт надання адміністративної послуги».

ги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, у тому числі шляхом доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» [8].

### **Висновки та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі**

Загалом система публічних послуг починається з конкретної потреби, що формально передбачає звернення особи. Отже, ефективність усієї системи пов'язана не тільки безпосередньо з процесом надання послуги, а й зі ступенем унормування самого процесу звернення. Тож, визначення процедури звернення як одного з невід'ємних елементів системи надання публічних послуг, виступає суттєвим кроком щодо забезпечення її ефективності.

На основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що правове унормування процедури звернення у вітчизняному законодавстві здійснюється нормами Конституції України, Закону України «Про звернення громадян», іншими законними та підзаконними нормативними актами. При цьому власне визначення поняття «звернення» не знайшло висвітлення в законодавстві, зокрема, в Законі України «Про звернення громадян» зазначається лише, що «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції, заяви і скарги», що вимагає уваги законодавця.

Процедура звернення також вимагає додаткової уваги, адже деякі питання не знайшли належного висвітлення, зокрема, норма щодо мінімізації витрат на супутні послуги або питання надання послуг у найбільш комфортних для отримувача умовах передбачені лише в сфері адміністративних послуг.

Також залишається відкритим питання найменування особи, яка звернулася/отримує публічну послугу, адже залежно від сфери, в якій така особа отримує послугу, вона виступає в якості: «суб'єкта звернення», «здобувача освіти», «пацієнта», «особи, окремих соціальних груп, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати» й т. і. При цьому важливо визначитися, наскільки такий підхід відповідає сучасній системі надання публічних послуг, що розбудовується на засадах клієнт-орієнтованого підходу.

Виходячи з цього, обґрунтовано необхідність доповнення механізму надання публічної послуги складовою, пов'язаною з процедурою звернення. На підставі цього наукового рішення запропоновано оновити положення Преамбули Закону України «Про звернення громадян», доповнивши текстом такого змісту: «Закон забезпечує громадянам України право на звернення до органу публічної влади щодо отримання публічної послуги з метою задоволення конкретної особистої потреби».

Сучасні перетворення у сфері надання публічних послуг потребують перегляду статусу особи, що звернулася до органу публічної влади. Адже магістральним напрямом при цьому виступає подальша демократизація управління, трансформація відносин між владою й громадянином.

### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ**

1. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ при Президентові України. Київ, 2016. С. 34
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Легеца Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : дис... д-ра юр. наук : 12.00.07 / ЗНУ. Запоріжжя, 2017. С. 11
4. Ліпенцев А. Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. Ефективність державного управління. 2015. № 42. С. 140-148.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 лют. 1992. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.

6. Понкин И. В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д. ю. н., проф. А. Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. Москва: Буки Веди, 2017. С. 154.
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Голос України. 2012. № 188.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 3. с. 78. Ст. 30.
9. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України 24 верес. 2008 р. № 858. Офіційний вісник України. 2008. № 73. Ст. 2461.
10. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України 24 черв. 2009 р. № 630. Офіційний вісник України. 2009. № 47. Ст. 1582.
11. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лют. 2013 р. № 118. Урядовий кур'єр. 2013. № 44.
12. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 сер. 2013 р. № 588. Урядовий кур'єр. 2013. № 163.
13. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : Указ Президента України від 3 лип. 2009 р. № 508/2009. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508/2009>.
14. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
15. Про освіту : Закон України від 05 вер. 2017. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38-39. с. 5. Ст. 380.
16. Про соціальні послуги : Закон України від 19 чер. 2003. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.
17. Стародубцев А. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності публічної адміністрації. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2017. № 23. С. 75-79.
18. Теория управления: терминология / Академия наук СССР, Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления; отв. ред. Б. Г. Волик. Москва: Наука, 1988. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). С. 7.

## REFERENCES

1. Karpenko, O. V. (2016). *Mekhanizmy formuvannja ta realizaciji servisno-orijentovanoji derzhavnoji polityky v Ukrajinі* [Mechanisms of formation and implementation of service-oriented state policy in Ukraine]. (p. 34). *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Konstyucija Ukrajinjy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, article 141 [in Ukrainian].
3. Legheza, Je. O. (2017). *Koncepcija publicznykh poslugh: administratyvno-pravovyj aspekt* [Concept of public services: administrative and legal aspect]. (p. 11). *Doctor's thesis*. Zaporizhzhja [in Ukrainian].
4. Lipencev, A., & Zhuk, Ju. (2015). *Administratyvni poslughy v Ukrajinі: ponjattja ta sutnistj* [Administrative Services in Ukraine: Concept and Essence]. *Efektivnistj derzhavnogho upravlinnja – Efficiency of public administration*, 42, 140-148 [in Ukrainian].
5. *Osnovy zakonodavstva Ukrajinjy pro okhoronu zdorov'ja: Zakon Ukrajinjy vid 19 ljut. 1992* [Fundamentals of Ukrainian legislation on health care: Law of Ukraine from February 19, 1992]. (1993). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 4, article 19 [in Ukrainian].
6. Ponkin I. V. (2017). *Teoriia publicznogo upravleniia: Uchebnik dlia magistratury i programm Master of Public Administration* [Theory of Public Administration]. (p. 154). Moskva: Buky Vedy [in Russian].
7. *Pro administratyvni poslughy: Zakon Ukrajinjy vid 06.09.2012 r. № 5203-VI* [On administrative services: Law of Ukraine from 06.09.2012 No. 5203-VI]. (2012). *Gholos Ukrajinjy – Voice of Ukraine*, 188 [in Ukrainian].
8. *Pro vnesennja zmin do dejaknykh zakonodavchykh aktiv Ukrajinjy shhodo rozshyrennja povnovazhenj orghaniv miscevogho samovrjaduvannja ta optyimizaciji nadannja administratyvnykh poslugh: Zakon Ukrajinjy vid 10 ghrud. 2015 r. № 888-VIII* [On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Expanding the Authorities of Local Self-Government Bodies and Optimizing the Provision of Administrative Services: Law of Ukraine from January 10, 2015 No. 888-VIII]. (2016). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 3, 78, article 30 [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennja Klasyfikatora zvernennj ghromadjan: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 24 veres. 2008 r. № 858 [On approval of the Classifier of appeals of citizens: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from September 24, 2008 No. 858]. (2008). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 73, article 2461 [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennja Metodyky ocinjuvannja rivnja orghanizaciji roboty iz zvernennjamy ghromadjan v orghanakh vykonavchoji vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 24 cherv. 2009 r. № 630 [On approval of the Methodology for assessing the level of organization of work with citizens' appeals in the executive bodies: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from June 24, 2009 No. 630]. (2009). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 47, article 1582 [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennja Prymirmogho polozhennja pro centr nadannja administratyvnykh poslugh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 ljut. 2013 r. № 118. [On approval of the Model Regulations for the Administrative Services Center: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from February 20, 2013 No. 118]. (2013). *Urjadovyy kur'jer – Uryadovy Courier*, 44 [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennja Prymirmogho reghlamentu centru nadannja administratyvnykh poslugh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 ser. 2013 r. № 588 [On approval of the Model Regulations for the Administrative Services Center: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from September 1, 2013 No. 588]. (2013). *Urjadovyy kur'jer – Uryadovy Courier*, 163 [in Ukrainian].
13. Pro zakhody iz zabezpechennja doderzhannja prav fizychnykh ta jurydychnykh osib shhodo oderzhannja administratyvnykh (derzhavnykh) poslugh: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 3 lyp. 2009 r. № 508/2009 [On measures to ensure the observance of the rights of individuals and legal entities to obtain administrative (state) services: Decree of the President of Ukraine from July 3, 2009 No. 508/2009]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508/2009> [in Ukrainian].
14. Pro zvernennja ghromadjan: Zakon Ukrainy vid 02 zhovt. 1996 r. № 393/96-VR [On the appeal of citizens: Law of Ukraine from October 2, 1996 No. 393/96-VR]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 47, article 256 [in Ukrainian].
15. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 05 ver. 2017 [On education: Law of Ukraine from September 5, 2017]. (2017). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 38-39, article 380 [in Ukrainian].
16. Pro socialjni poslughy: Zakon Ukrainy vid 19 cher. 2003 [On social services: Law of Ukraine from June 19, 2003]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 45, article 358 [in Ukrainian].
17. Starodubcev, A. (2017). Zvernennja ghromadjan jak zasib zabezpechennja zakonnosti dijalnosti publichnoji administraciji [Citizens' appeal as a means of ensuring the legitimacy of public administration activities.]. *Visnyk Kharkivskogo nacionalnogo universytetu im. V. N. Karazina – The Journal of V.N.Karazin Kharkiv National University*, 23, 75-79 [in Ukrainian].
18. Volyk, B. Gh. (Ed.). (1988). *Teoryja upravlenija: terminologija [Management theory: terminology]*. (issue 107, p. 7). Moskva: Nauka [in Russian].

#### **Серьогіна Тетяна Володимирівна**

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

Email: [seregina.dridu@gmail.com](mailto:seregina.dridu@gmail.com)

#### **Serohina Tetiana**

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: 0000-0001-8402-5958

Цитування: Серьогіна Т. В. Нормативне забезпечення інституту звернення в системі надання публічних послуг. *Аспекти публічного управління*, 2019 Т. 7, № 12. С. 6-15.

Citation: Serohina, T.V. (2019). Normatyvne zabezpechennja instytutu zvernennja v systemi nadannja publichnykh poslugh [Normative provision of the institute of appeals in the system of providing public services]. *Public administration aspects*, 7 (12), 6-15.

DOI: 10.15421/151961

УДК: 351:614.2: 351.773(043.3)(477)

## Проблеми формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я: огляд дискусійного поля

*Максим Долгіх, Міжрегіональна академія управління персоналом*

У статті обґрунтовано, що система охорони здоров'я країни знаходиться в умовах постійних трансформаційних змін. Будучи багаторівневою й розгалуженою структурою, система, перетворюючись, формує складні підходи щодо визначення механізмів управління у державному і приватному секторах охорони здоров'я. Саме у них держава відтворює нову систему механізмів управління, розглядати які потрібно у сукупності впливів мезо-, макро- і мікрофакторів із застосуванням нових форм управління на всіх рівнях.

Відповідно до Національної стратегії реформування медичної системи України на період 2015–2020 років визначено ключові проблеми, потенційні напрями і шляхи їх розв'язання для формування нової державної політики у галузі, зокрема, глибинні нормативні трансформації та впровадження нових фінансових механізмів для забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я. За таких умов медична система країни має базуватися на трьох засадничих принципах: орієнтованість на людину, орієнтованість на результат, орієнтованість на втілення кращих технологій та кращого досвіду надання медичних послуг.

Перегляд історично-наукових джерел показує, що управління системою охорони здоров'я потребує системних змін та якісно нових підходів, пошуку альтернативних шляхів реформування організаційно-економічного механізму медичної галузі, розробки нових моделей взаємодії механізмів державного управління для збереження працездатного населення. Також ми вважаємо, що механізми державного управління охороною здоров'я, які існують на даний час у нашій державі, не відповідають його сучасним змінам.

**Ключові слова:** державне управління, розвиток, трансформація, модернізація, державне управління охороною здоров'я

## Problems of formation of public management mechanisms: health system: a discussion of the discussion field

*Maksym Dolgikh, Interregional Academy of Personnel Management*

The article substantiates that the country's health care system is in a state of constant transformation. Being a multi-level and branching structure, the system is evolving into complex approaches to defining governance mechanisms in the public and private healthcare sectors. It is in them that the state reproduces a new system of governance mechanisms, which need to be considered in the aggregate of the effects of meso, macro and microfactors with the use of new forms of government at all levels.

According to the National Strategy for the Reform of the Medical System of Ukraine for the period 2015-2020, key problems, potential directions and ways of their solution for the formation of a new state policy in the field, including deep regulatory transformations and introduction of new financial mechanisms for ensuring human rights in the field of protection, have been identified health. In such circumstances, the country's medical system must be based on three fundamental principles: human-centered, result-oriented, best-in-class, and best practices in healthcare delivery.

A review of historical and scientific sources shows that the management of the health care system requires systematic changes and qualitatively new approaches, finding alternative ways of reforming the organizational and economic mechanism of the medical industry, developing new models of interaction

of public administration mechanisms to preserve the able-bodied population. We also believe that the mechanisms of public health management currently in place in our country do not correspond to its current changes.

**Keywords:** *public administration, development, transformation, modernization, public health management*

## Проблеми формування механізмів публічного управління системою здравоохоронення: огляд дискусійного поля

*Максим Долгих, Межрегіональна академія управління персоналом*

В статті обґрунтовано, що система здравоохоронення країни знаходиться в умовах постійних трансформаційних змін. Будучи багатоуровневою і розгалуженою структурою, система, перетворюючись, формує складні підходи до визначення механізмів управління в державному і приватних секторах здравоохоронення. Саме в них держава виробляє нову систему механізмів управління, розглядаючи яку потрібно в сукупності впливів мезо-, макро- і мікрофакторів з використанням нових форм управління на всіх рівнях.

Згідно Національної стратегії реформування медичної системи України на період 2015–2020 років визначені ключові проблеми, потенціальні напрями і шляхи їх вирішення для формування нової державної політики в галузі, зокрема, глибокі нормативні трансформації і впровадження нових фінансових механізмів для забезпечення прав людини в сфері здравоохоронення. При таких умовах медична система країни повинна базуватися на трьох основних принципах: орієнтованість на людину, орієнтованість на результат, орієнтованість на впровадження найкращих технологій і найкращого досвіду надання медичних послуг.

Перегляд історично наукових джерел показує, що управління системою здравоохоронення потребує системних змін і якісно нових підходів, пошуку альтернативних шляхів реформування організаційно-економічного механізму медичної галузі, розробки нових моделей взаємодії механізмів державного управління для збереження спроможного населення. Також ми вважаємо, що механізми державного управління здравоохороненням, які існують в даний час в нашій країні, не відповідають його сучасним змінам.

**Ключові слова:** *державне управління, розвиток, трансформація, модернізація, державне управління здравоохороненням*

### Постановка проблеми.

**В**иявляються значення у житті кожної людини і суспільства загалом має здоров'я. Рівень розвитку медицини є одним із основних індикаторів успішності державної політики у розвинених країнах світу. Саме середня тривалість життя, доступність лікарських засобів і якість надання медичних послуг визначають, наскільки влада відповідально ставиться до своїх обов'язків перед громадянами, а також детермінують правильність її руху на шляху до реалізації дієвої політики внутрішнього добробуту країни. Виходячи з цього, на наш погляд, питання, які пов'язані з охороною здоров'я, його збереженням чи покращенням, є значущими і потребують особливої наукової уваги.

Варто відзначити, що у забезпеченні належного рівня життя особливо важливу роль відіграє система охорони здоров'я. Людське здоров'я, як нам відомо, визнається у світі настільки важливим, що показник його стану найпершим входить до індексу людського розвитку – універсального показника рівня розвитку суспільства тієї чи іншої країни, з одного боку, а з іншого – чутливого індикатора дієвості системи державного управління. Це є одним із аргументів того, що охорона здоров'я суспільства є однією із важливих державних функцій [7].

Тому аналіз проблем формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я є важливим не тільки для системи охорони здоров'я, а й для кожного громадянина та національної безпеки держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.**

Проблеми розвитку та реформування механізмів державного управління у різних галузях, зокрема в охороні здоров'я, розглядають сучасні науковці, серед яких: М. Білинська, О. Баєва, З. Гладун, Д. Карамішев, В. Лазоришинець, В. Луговий, В. Лобас, З. Надюк, Н. Нижник, А. Пільтяй, М. Ткач, І. Фуртак, О. Черниш, В. Шафранський, Н. Ярош та інші

Вагомий внесок у дослідження питань реформування державного управління системою охорони здоров'я України вносять наукові праці Ю. Вороненко, Н. Герасименко, Л. Гриценко, В. Москаленко, К. Найштетік, Ф. Радиша, Г. Слабкого, М. Солоненко, М. Шутова та інших.

Водночас на сьогодні відступній системний аналіз проблем формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я.

**Мета статті** – здійснення системного аналізу проблем формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я.

**Результати дослідження.**

Як правило, саме дослідження таких дефініцій: «управління», «публічне управління», «здоров'я», «охорона здоров'я», «система охорони здоров'я», «публічне управління системою охорони здоров'я» вимагає всебічної оцінки визначення поняття «публічне управління системою охорони здоров'я», а також факторів, що призвели до його історичного становлення та розвитку, що висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних вчених.

Праці, які присвячені проблемам державного управління, були надруковані у 90-х рр. ХХ ст. такими українськими науковцями, як: І. Акімова, В. Бакуменко, О. Валевський, О. Дем'янчук, О. Кілієвич, В. Ребкало, В. Романов, О. Сулема, В. Тертичка, та інші, які сформулювали та розробили фундаменталь-

ні наукові підходи до державної влади і методологічні основи ухвалення громадських рішень та проаналізували середовище розробки та впровадження механізмів державного управління.

Останніми роками у державній політиці України простежується тенденція щодо збільшення інтересу до проблем державної влади у сфері охорони здоров'я серед таких українських науковців, як: В. Лехан, Г. Слабкий, І. Солоненко, Я. Радиш, Л. Жаліло та інші, які вважають, що в Україні галузь охорони здоров'я перебуває у стані занепаду. Проте, попри великий інтерес цих учених до питань управління соціальними системами, серед яких і медична галузь України, вони ще не стали предметом спеціального дослідження.

Нам відомо, що обґрунтування і формування дефініції того чи іншого поняття, процесу, чи явища – одна з найскладніших процедур дослідження науки загалом. Адже правильне розуміння наукових понять вирішує майже половину наукових завдань.

Історики вважають, що першими серед тих, хто займався вивченням основ «правильного» мислення, доказів, формулювання понять та прийомів, підходів та законів, здобуваючи при цьому нові знання, були Платон і Арістотель (384–322 рр. до н.е.). Учені поділяли думку про те, що шлях до розуміння сутності явища лежить через його визначення.

Важливо зазначити, що існують деякі закони, що регулюють процес надання медичної допомоги людям у стародавніх цивілізаціях. Наприклад, ще у стародавньому Вавілоні у Кодексі Хаммурапі (XVIII ст. до н.е.) було зазначено, якщо хірург шляхом операції зможе врятувати життя пацієнту, то він отримає 10 шекелів срібла. Якщо ж здоров'ю пацієнта буде завдано збитків, то такому лікарю слід відрізати руку [12, с. 20]. Подібні відносини між пацієнтом та лікарем були характерні для Стародавньої Індії, де, згідно з правилами Ману (X–V століття),

лікаря карали за невдале лікування людини [12, с. 20].

Найпершу модель охорони здоров'я визначали прості товарно-грошові відносини між пацієнтом і лікарем, але у зв'язку із розвитком суспільства, складністю умов життя, формуванням певних економічних законів, що регулюють діяльність такої моделі, потреба у медичній допомозі зросла. Навіть у первісно-суспільний період, коли люди були підпорядковані єдиній меті – забезпеченню умов існування та виживання в природних умовах, їх діяльність була пов'язана зі збереженням здоров'я. Збереження їх здоров'я під час полювання, міжособних розбратів були пов'язані з певними богами, оберегами тощо. Інформація про збереження здоров'я передавалася з покоління у покоління у вигляді історій про лікарські засоби, зокрема, рослинного походження.

Систематизацію знань про людське здоров'я було вперше започатковано в епоху рабовласницького ладу країн (IV тисячоліття до н.е. – V століття н.е.). Філософи, лікарі активно шукали способи збереження здоров'я та працездатності людини [13, с. 194]. Доказами визнання важливості охорони здоров'я є наявність таких праць, положення яких збереглися і до сьогодні: китайська книга «Кунфу», пам'ятка маловідомої індійської епохи – збірник трактатів «Аюр-Веда-Гараки», праці давньогрецького лікаря Гіппократа і видатного лікаря Сходу, філософа й поета Ібн-Сіні (Авіценни), який писав «...головний скарб для кожного, не те, що в тебе в кишнях чи те, що ти вже маєш... А здоров'я є найголовнішим скарбом та, щоб його зберегти, потрібно багато що знати та вміти» [13, с. 194] та ін.

У працях античних філософів IV–III ст. до н.е. Сократа, Платона, Арістотеля були відображені теоретичні положення державного устрою, у яких акцентована увага на раціональному відтворенні населення. У своїй праці «Держава» Платон підкреслює те, що основою розвитку будь-якої держави є здорові громадяни [12, с. 33].

На нашу думку, концепція античного здоров'я того часу мала, скоріше, більш аристократичний, ніж демократичний характер, оскільки поширювалась лише на вибраних і була спрямована більшою мірою на поліпшення здоров'я окремої персони (аристократа), ніж на підвищення загального рівня суспільного здоров'я громадян.

Арістотель розглядає питання зростання населення як одне із найсерйозніших для суспільного існування. «Людина може продумати народження дітей, що більш імовірно визначити, аніж право на власність, тому народження не може бути більше певного числа. Кількість можна визначити, враховуючи народження з смертельними випадками та шлюби, які не можуть мати дітей. Якщо залишити поза увагою дане питання, як у багатьох країнах, наслідком цієї невизначеності може стати бідність людей, заколоти, які призводять до бідності та лиходійства» [12, с. 33].

Варто наголосити, що саме змістовне розширення концепції здоров'я відбулося з часом. Римляни ухвалили документ, у якому наголошувалося на гігієні та помірності у харчуванні. На відміну від Арістотеля, який змусив людину відповідати за власну долю, римське розуміння здоров'я почало враховувати і стани психічного здоров'я та соціального благополуччя. У той час зміст проблем соціального здоров'я почав варіюватися між двома проблемами – проблемами тіла і проблемами душі. Для вирішення цієї дилеми знадобиться ще багато часу, а її розв'язання буде досить актуальним ще і у III тисячолітті [12, с. 34].

Праця Корнелія Цельса (I ст. до н.е. – I ст. н.е.) «Медицина» дійшла до наших днів і саме в ній є корисна інформація для рабовласників, яким потрібно було мати великі шпиталі для хворих рабів і лікувати їх доступними і раціональними способами. Потрібно зазначити, що шпиталі для рабів виникли лише тоді, коли рабів стало лікувати економічно вигідно, а власне раби стали

дорогими [12, с. 33]. У даному аспекті, на нашу думку, для розвитку історії людства і прогресивного економічного зростання в подальшому вкрай важливим є перегляд гідності людської праці та її цінності.

На виховання дітей у умовах натурального господарства витрачали не багато, бо робота сила в господарстві є вкрай потрібною. Раніше, феодала, могутність яких визначалася, зокрема, і кількістю їх підданих, також були зацікавлені у збільшенні чисельності селян. Підтримує процес народження, заохочує до одностатевості та забороняє регулювання дітонародження і Християнська церква.

У цей період була встановлена політика збільшення здорового населення, спрямована на компенсацію втрат, спричинених спалахами епідемій. У XII ст. у Франції почав відбуватися процес регулювання народжуваності, встановлюючи зниження податків. На наш погляд, здоров'я та демографічні процеси тісно пов'язані. Також у репродуктивному процесі населення смерть відіграє важливу роль. Не має точної інформації про рівень смертності у далекому минулому, але встановлено, що у часи до XVIII ст. на різних континентах і країнах кількість смертей була дуже високою, а середня тривалість життя людини, відповідно, була короткою.

У Стародавній Греції таблиці, складені за надгробками IV ст. до н. е., засвідчили той факт, що середня тривалість життя становила не більше 20 років, а в різних європейських країнах у період з XIII до XVIII ст. вона складала від 20 до 40 років. Постійно висока смертність (40–50 душ на 1000 населення) зросла в кілька разів під час спалахів чуми, холери та через неврожай, що призвели до голоду [4].

Відомо також, що у середньому найбільш привілейовані групи населення живуть довше, із нижчими показниками смертності, ніж більшість населення на той час. Спочатку тенденція щодо зниження рівня смертності поширилася на всі верстви населення. За-

гальна тривалість життя населення, народженого у середині XIX ст. в Уельсі та Англії, була 42,6 років, а для населення, народженого в останній чверті XIX ст. – 48,5 років [4, с. 61].

Починаючи з середини XIX ст., тенденції щодо смертності населення супроводжуються змінами у бік її спаду. Спочатку цей процес охопив низку Скандинавських країн і лише згодом він поступово поширився на всі країни Європи та Північної Америки. Для більшості країн, що розвиваються (Африка, Латинська Америка та Азія), висока смертність населення зберігалася стабільною аж до XX ст.

Характерною ознакою смертності людства протягом XIX ст. було розширення діапазону відмінностей у показниках між верствами окремих соціальних груп населення. На час бурхливого розвитку капіталізму матеріальне становище і особливо житлова ситуація різко погіршилися, що призвело до зростання смертності. Знищення десятків тисяч селян та дрібних майстрів, забруднення води, повітря та ґрунту промисловими відходами у містах, важкі умови праці в промисловості – усе це погіршило санітарний стан населених місць, сприяло підвищенню захворюваності, особливо епідемічних хвороб, та стало фактором пришвидшення зростання смертності у промислових містах, особливо серед робітників та їх сімей.

Хоча наприкінці XIX ст. рівень смертності був нижчим у більшості країн Європи, ніж у попередні періоди, але все ще залишався досить високим – приблизно 20–28 смертей на 1000 населення. Рівень смертності в цих країнах почав швидко знижуватися лише на початку XX ст., а вже перед початком Другої світової війни досяг відносно невисокого рівня.

В епоху Просвітництва, у XVII–XVIII ст., у Європі Д. Локк і Ж.–Ж. Руссо запропонували нові підходи до вирішення проблем щодо збереження здоров'я. Д. Локк розробив систему освіти джентльмена зі здоровим

духом у здоровому тілі. Методика вченого базувалася на єдності фізичної, розумової та психічної складових здоров'я через фізичне виховання, формування сильного людського характеру та гнучкого розуму.

Ж.-Ж. Руссо розробив теорію природного виховання, що відіграла прогресивну роль у збереженні здоров'я покоління того часу через загартовування та обмеження у їжі. Таким чином, філософія тих часів остаточно залучила людину до природного світу, навела докази, що розум допоможе вплинути на покращення здоров'я із найкращого боку [5].

Ф. Аквінський, Н. Макіавеллі у своїх працях наполягали на збільшенні чисельності працездатного, здорового населення. Ф. Аквінський вважав, що суспільство стає багатшим, коли кількість працездатного населення зростає [12, с. 34]. У праці «Утопія» Т. Морр звертає увагу саме на збільшення населення, висловлює підтримку максимальному значенню чисельності міст, розумному розселенню, регулюванню шлюбів та чисельності сімей [12, с. 34].

Під час краху феодалізму та виникнення капіталістичних відносин меркантилізм є одним із способів подальшого збільшення чисельності здорового населення. С. Булгаков зазначав, що розвиток багатосторонньої економіки залежить від приросту населення. З одного боку, приріст населення створює цей зростання, а з іншого – впливає з цього зростання [12, с. 34]. Фізіократи пов'язують зростання чисельності населення із поліпшенням умов його життєдіяльності. За словами Ф. Кене, найкращий і єдиний спосіб збільшення населення – це розвиток продуктивної робочої сили [12, с. 35].

В основі класичної англійської політекономії прослідковується думка про те, що праця – це певна цінність, адже зростання капіталу відбувається разом зі збільшенням попиту на робочу силу, а також із відтворенням фізичної сили. А. Сміт казав, що голод, бідність та смертність знищили б увесь робітничий клас, а потім знищили б і всі інші класи, так відбувалося б допоки населення не змогло спробувати

існувати на капітали та доходи, що залишилися від масового розкрадання [10].

Т. Мальтус у своїй праці «Досвід про закон народонаселення» розглядає суперечність між темпом зростання кількості населення і зростанням засобів його існування [5]. Він зазначає, що профілактичні бар'єри – особлива здатність людини передбачати та оцінювати довгострокові результати. Завдяки цій здатності можна уникнути розмноження. На його думку, існує низка перешкод, які завдають шкоду здоров'ю та скорочують природну тривалість життя людини, серед них: важка, надмірна, чи шкідлива робота; надзвичайна бідність; голод; нездорові умови життя у великих містах; надмірність хвороб; війни тощо.

Висновки зроблені Т. Мальтусом можна узагальнити таким чином [5, с. 63]:

- 1) засобами існування неминуче обмежується кількість народонаселення;
- 2) усюди, де зростають засоби існування, незмінно зростає народонаселення;
- 3) перешкоди, зупиняючи розвиток репродуктивних сил, повертають населення до рівня життя.

Процес відтворення робочої сили у конкретних історичних умовах капіталістичного способу виробництва докладно розглянув К. Маркс у своїй роботі «Капітал». Згодом К. Маркс доходить висновку про дві складові цієї економічної категорії: споживчу і мінову вартості робочої сили [12, с. 34].

Також К. Маркс вважає, що для капіталізму властивий свій особливий закон перенаселення і народонаселення. Саме неоптимальність капіталу (то його збільшення, то скорочення) привертає та відвертає робочу силу, створюючи цим коливання попиту на працю. Скорочення попиту призводить до збільшення перенаселення людьми, які не знаходять собі заробітку [12, с. 34].

Критично оцінюючи теоретичні розробки К. Маркса, С. Булгаков стверджував, що надати детальну та остаточну формулу щодо характеру відтворення населення у період

різних історичних епох абсолютно неможливо, оскільки фактори, які впливають на процес відтворення, можуть відрізнятися у багатьох різних та протилежних напрямках і однаково можливі як для перенаселення, так і для низької кількості населення [12, с. 34].

Творчим доробком концепції А. Сміта, Д. Рікардо та інших представників класичної політекономії є теорія відтворення робочої сили К. Маркса. К. Маркс, подібно до класиків, трактував людину як основний капітал, приділяючи велику увагу значенню її розвитку, її виробничому досвіду, її накопиченій освіті та її витратам на організацію та проведення вільного часу [12, с. 34].

К. Маркс виокремлює необхідність організації додаткової праці, як головного поняття його економічної теорії, яке може виявитися корисним під час аналізу як простого, так і розширеного відтворення робочої сили окремої персони чи населення загалом. Не всі школи, які розглядають постіндустріальне відтворення, визначають здоров'я як найважливіший фактор для розвитку цього процесу. На наш погляд, такий підхід до аналізу репродуктивного процесу впливає з того, що тенденції перенаселення постіндустріальної епохи є домінуючими.

Ж. Кангіль дав пояснення категорії здоров'я як не тільки фізичної, а й соціальної норми, і відзначив: «Для визначення, що є нормальним для певного організму, потрібно оглянутися, що є навколо» [11].

Дискусія щодо «нормального» та «патологічного» пов'язана з ім'ям Е. Дюркгейма, яким і був введений термін «соціальна патологія» [11]. Отже, хворобу та здоров'я почали визначати, виходячи з потреб та очікувань навколишнього середовища та готовності сім'ї, громади допомогти тим, хто має довгострокову втрату працездатності. Йдеться також про особисте усвідомлення ситуацій пацієнтів. У соціологічних категоріях – це аналіз соціальних станів, які вимагають, щоб операціоналізація відображалася у формі наявних фіксованих «фактів» та «факторів».

Соціальна заангажованість виникає тоді, коли людину називають пацієнтом, але медичні заклади не лише роблять оцінку меж лікарських засобів та призначених процедур, але й виходять за межі фізичного стану, торкаючись ідентичності кожної людини та посиляючись на певну наявну позицію у суспільстві.

Ще один аналізуючий підхід до соціального здоров'я можна зустріти у роботах Ж-Ф. Ніса, який розглядає його з погляду капіталу та ресурсів [11]. Наголошуючи на складному характері обставин, за яких людина змушена жити, Ж-Ф. Ніс трактує здоров'я нації, з одного боку, як конвертований капітал із відповідною віддачею, а з іншого – як розвиток різних економічних та культурних інновацій, як активну та відповідальну поведінку самого громадянина, тому що саме він повинен бути готовим до «напруг» та наслідків негативних станів екологічного та соціального середовища.

У 1991 р. Г. Еспінг-Андерсен запропонував класифікувати моделі соціального захисту залежно від типу державного устрою [1]. Він приділяв особливу увагу ліберальній системі державного устрою. На його думку, формування цієї системи відбувалося ще за часів переважання ринкових відносин і панування приватної власності, під впливом ліберальної трудової етики. Характерною рисою цієї системи є прагнення держави до адресної допомоги, що призвело до відокремлення державної допомоги від вільного загального ринку медичних послуг. Ліквідація бідності є головною метою такого підходу.

Латинські принципи ведення державної політики, що виокремлюються Е. Андерсеном, були наведені у низці «папських листів», виданих у ХХ ст. у Ватикані. Згідно з ними допомога є головним принципом, який у християнському соціальному вченні означає, що при вирішенні проблем, що виникають, допомога повинна бути надана найближчою інстанцією (самим індивідом або членами його сім'ї). Наступний приклад – місцева громада, включаючи церкву та

громадські організації, а також сусідів; якщо це не працює, особа повинна скористатися страховими послугами. Останній приклад – державний сектор, який характеризується низьким рівнем витрат на соціальний захист населення.

Розвиток науково-технічного прогресу, удосконалення технологічних процесів у зв'язку з переходом суспільства до постіндустріального розвитку сформулювали завдання, насамперед, щодо переведення робочої сили на новий рівень. Нестача висококваліфікованих кадрів, системні зміни робочої сили і постійно зростаючі завдання щодо подальшої активізації економічного росту послужили причиною саме для виникнення і розвитку теорії людського капіталу.

На наш погляд, найбільш повне вивчення генезису теорії людського капіталу представлено у працях А. Добриніна, С. Дятлова та С. Курганського.

Людський капітал – це притаманна постіндустріальному стану суспільства епохи науково-технічної революції форма вираження продуктивних сил людини, включена до ринково-орієнтованої системи соціальної економіки як провідний елемент визначального чинника соціального відтворення та економічного зростання [2].

Звертаючи увагу на високу динамічність процесів, що відбувалися у сучасному суспільстві внаслідок науково-технічної революції, обміну інформацією та спілкуванням, суспільство охарактеризовано вченими як інформаційне, а сучасна система суспільного відтворення – як інноваційне відтворення. Саме в інформаційному середовищі людина є свого роду «економічною особою», яка виконує певну сукупність важливих економічних функцій і дій, які дозволяють визначити її економічну поведінку у ринковій та перехідній економіках. При цьому основним носієм інформації та ресурсів є людина з високим рівнем освіти, з розвиненими можливостями до накопичення, зберігання та обробки інформаційних ресурсів, а також загальним, науковим та специфічним

рівнями підготовки до роботи.

Варто зауважити, що, погоджуючись із вичерпністю традиційних ресурсів і підтверджуючи факти переходу саме розвинутого суспільства до свого якісно нового стану, потрібно піклуватися про умови перебування кожної людини як носія властивостей продуктивного, трудового, інформаційного та інших ресурсів.

Щодо концепції людських ресурсів, то згідно з нею людина є найціннішим, невідновлюваним ресурсом, таким, що визначається єдністю трудових функцій; єдністю функцій щодо залучення до системи соціальних зв'язків і єдністю унікальних професійних та особистісних якостей, що дозволяють найбільш ефективно використовувати наявні виробничі ресурси. На наш погляд, у контексті цієї концепції, серед зазначених елементів слід відокремити здоров'я як основоположний елемент, який визначає потенціал людини до виконання трудових функцій, розвитку професійної та особистої кваліфікації та участі у системі зв'язків у соціумі.

Людські ресурси – це ресурси, які дають змогу здобути соціальні позиції та отримати життєво важливі блага. Якщо подивитися на різні фактори, що формують поняття людських ресурсів, то можна побачити, що пріоритет надається здоров'ю. Т. Чубарова вважала, що здоров'я належить до низки споживчих функцій індивіда, тому що люди отримують справжнє задоволення від того, що вони здорові. Здоров'я як інвестиційна ціль є частиною людського капіталу, або людської цінності, певним стимулом для заробітку грошей. Здоров'я визначає можливість проведення днів без хвороб, а тому збільшує кількість днів, коли можна займатися будь-якою ринковою та неринковою діяльністю. Саме здоров'я приносить велику користь особистості не лише від задоволення гарним станом самопочуття, але й через те, що воно збільшує кількість здорових днів (прибутків відповідно) та вільного часу для заробітку фінансів [12, с. 38].

Індивід не тільки пред'являє попит на здоров'я, але і виробляє його сам. Він з часом успадковує початкові амортизовані запаси здоров'я, але може і самостійно інвестувати у підтримку свого здоров'я та збільшувати його запаси. При цьому потрібно пам'ятати, що споживачеві потрібно здоров'я, а не численні медичні послуги. Потреби людей в охороні здоров'я – це непрямі «вимоги» до здоров'я. Процес «виробництва» здоров'я також вимагає часу, який витрачає сам індивід. У результаті, людина не тільки оздоровлюється, а й бере активну участь у виробництві, поєднуючи знання та ресурси відповідно до рівня технологій [12, с. 38].

Людина як споживач і виробник трудових ресурсів є їх частиною. На певному етапі розвитку суспільства, у період виробництва, трудові ресурси як незалежна економічна категорія формують економічні відносини у процесі виробничої діяльності та розвивають процеси використання та перерозподілу працездатного населення у економіці країни. Трудові ресурси визначають трудовий потенціал суспільства, який має якісний та кількісний аспекти.

1. Кількісний аспект вимірюється такими параметрами:

- кількість робочого часу, витраченого населенням на формування поточного рівня продуктивності праці та її інтенсивності;
- загальна кількість працездатного населення.

2. Якісний аспект вимірюється такими параметрами, як:

- фізична спроможність працездатного населення;
- якість рівня підготовки працездатного населення;
- загальна чисельність здорового населення.

Сьогоднішня соціальна репродуктивна система існує в умовах обмежених традиційних ресурсів, а економічне зростання все більше залежить від використання інформаційних ресурсів та джерел їх розвитку. Слід визначити, що людський капітал є найваж-

ливішою цінністю суспільства та основним фактором економічного зростання країни у сучасних умовах суспільного відтворення. Процес розвитку людського капіталу вимагає значних витрат від особистості та суспільства загалом.

С. Дятлов визначив людський капітал крізь призму функціонального підходу, який сприяє підвищенню продуктивності виробництва і, таким чином, впливає на його ефективність, при цьому збільшуючи рівень надходження доходів [6, с. 191].

Одним із найскладніших елементів державного регулювання теперішнього суспільства є надання медичних послуг громадянам. Категорію послуг К. Маркс визначив таким чином: «... особлива вартість споживання, яку надає ця праця, схожа на будь-який товар, але особлива споживча вартість цієї роботи отримала назву «послуги», через те, що саме праця постачає послуги не в розумінні речі, а в розумінні діяльності ...» [8]. Отже, робимо висновок, що лише економічна доцільність робить послугу предметом продажу. Надання послуг, у економічному баченні, є діяльністю з їх виробництва і реалізації. Володіючи товарною формою, послуга є самостійним об'єктом звернення до неї. Ця послуга невіддільна від свого джерела, будь то машина чи навіть людина, тоді як у матеріальному вигляді – вона існує незалежно від відсутності або присутності її джерела.

Аналізуючи науковий доробок Ю. Хуторнюк, відзначимо, що «послуга – являється економічними відносинами не по результатам праці, а лише з приводу праці як діяльності», та зазначимо, що Ю. Хуторнюк виводить своє аргументоване поняття: «послуга – це суто економічні відносини, які виникають з приводу результату праці, що і створює вартості споживання, які проявляються у корисній дії товару, або ж самої діяльності для задоволення розумових потреб людини» [9]. З економічної точки зору дані визначення не відокремлюються практично від сутності послуги та характеризують її як економічні відносини, а не як конкретну діяльність.

І. Чабаненко наголосив не на самому процесі праці як діяльності, а на його результаті як найголовнішому елементі послуги. Ми вважаємо, що стосовно медичних послуг це більш правильно. Споживач, у процесі отримання медичної послуги, розраховує на результат – здоров'я, а не на лікування як процес, хоча результат медичної послуги неможливо оцінити до моменту її отримання, у зв'язку з особливостями кожної людини і різною реакцією організму у процесі її надання. Послуга, з цього боку, складається з лікування як процесу праці. У будь-якому випадку громадянин покладається на своє здоров'я і послуга надається лише за станом його здоров'я. Однак, оскільки зміст послуги не є її результатом (особливістю роботи), найбільш точно визначення послуги можливе шляхом уточнення її мети.

Різні погляди на розвиток державного регулювання процесу надання медичних послуг зроблено у роботах Р. Солтман, Дж. Фігейрас, вагому частину яких присвячено аналізу його сучасних стратегій. Е. Річардсон, В. Лехан та Г. Слабкий давно досліджували розвиток державного регулювання надання медичної допомоги у пострадянських країнах та моделі її фінансування.

Витрати на виробництво медичного продукту не завжди можуть бути відтворені як бажані для людини. У цьому випадку роль держави у забезпеченні репродуктивного процесу полягає у створенні та підтримці умов для широкої доступності ринку послуг для охорони здоров'я. У праці «Здоров'я і багатство: міжнародне дослідження витрат на охорону здоров'я» Дж. Максвелл [3, с. 92], аналізуючи концепцію системних змін у медичній галузі, заявив, що вона, здебільшого, досить поширена за межі національних кордонів. За його словами, на це впливають дві основні групи факторів. Перша група стосується впливу різних політичних, ідеологічних, соціальних, історичних, культурних та економічних факторів, що визначають потребу у системних змінах медичної системи. Вони діють ззовні і впливають на структуру галузі, в якій розробляється

державна політика охорони здоров'я. У багатьох випадках реформа охорони здоров'я не є відокремленим явищем, а є невід'ємною частиною більш широких структурних зусиль влади щодо модернізації різних державних програм соціального забезпечення у різних сферах господарства.

Щодо другої групи факторів, то вони стосуються сучасних проблем охорони здоров'я певної держави. Це можуть бути проблеми, пов'язані зі здоров'ям суспільства, які певним чином змінюють модель медичного обслуговування, якого потребує суспільство, із загостренням труднощів у фінансуванні медичної галузі та із різними її організаційно-структурними проблемами.

Звернемося до ще одного дослідження, зробленого Р. Солтманом у 1992 р. [3, с. 93], що стосувалося системних змін державного регулювання медичної галузі. Після детального аналізу систем охорони здоров'я країн північної Європи він дійшов висновку, що медичні ресурси у Європі формуються та накопичуються по-різному. Деякі з цих відмінностей мають історичне походження, а інші – відображають результат політичних чи фінансових рішень, що багато в чому пояснюється різними цінностями суспільства.

На нашу думку, рівень доступності медичних послуг, як і інших суспільних послуг, глибоко відображає соціокультурні очікування суспільства загалом. Однак, на думку Р. Солтмана, для демократичних суспільств труднощі у проведенні системних змін в охороні здоров'я пов'язані з більш складними взаємозв'язками між цінностями суспільства, нормами реалізації цих цінностей та існуванням осіб автономних та залежних від них. У цьому відношенні реформа системи охорони здоров'я не може бути зведена до суто механічних заходів, які мають реалізувати раціональний план для більш ефективного використання ресурсів. Це питання виявлення та використання державних механізмів, а не просто скорочення витрат на їх функціонування.

У світлі викладеного ми згодні з думкою Р. Робінзона і Дж. Ле Гранда, які вважають, що поняття системи охорони здоров'я не передбачає наявності однієї системи поглядів і цінностей, що поділяються всім населенням. Тому це поняття передусім передбачає, що постійна і щоденна напруженість між різними цінностями і поглядами у суспільстві може надати певну стабільність у медичній сфері країни. На їхню думку, для того щоб краще зрозуміти цю суперечність між різними поглядами, систему відносин у сфері охорони здоров'я потрібно розділити на чотири групи: цінності для держави та населення, розуміння соціальних подій, розподіл ресурсів та методи регулювання. Зв'язки між цими групами чинників створюють символічну структуру, яка дозволяє її ключовим акторам інтерпретувати події у світі та наділяти їх своїм власним змістом [3, с. 94]. Слід зазначити, що деякі дослідники розглядають природу охорони здоров'я як ключовий показник нормативних цінностей суспільства [3, с. 94]. Створення даної тези є процесом формування наукової концепції у деяких суспільствах, яка розглядається як соціальна чи колективна вигода, яку можуть мати всі громадяни, отримуючи необхідні медичні чи профілактичні послуги.

Створення та закріплення позитивних тенденцій примноження людського капіталу

вимагає вивчення внеску всіх учасників цього багаторівневого процесу: держави, організацій, людей. Визначення проблематики, позначеної темою цього дослідження, спочатку, спрямоване на відтворення здоров'я як найбільш значимого активу людського капіталу, а згодом – на теоретичне осмислення процесів, які, в умовах конкурентного ринку медичної діяльності, розширюють можливості використання механізму конвергенції державної та приватної систем охорони здоров'я, а також використання інституційних основ для регулювання ринку медичних послуг.

### **Висновки.**

Перегляд історично-наукових джерел показує, що управління системою охорони здоров'я потребує системних змін та якісно нових підходів, пошуку альтернативних шляхів реформування організаційно-економічного механізму медичної галузі, розробки нових моделей взаємодії механізмів державного управління для збереження працездатного населення. Також ми вважаємо, що механізми державного управління охороною здоров'я, які існують на даний час у нашій державі, не відповідають його сучасним змінам.

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати закордонний досвід формування інноваційних моделей розвитку системи охорони здоров'я.

### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ**

1. Березовська-Чміль О. Порівняльно-типологічна характеристика моделей соціальної політики. Вісник Прикарпатського університету. Політологія. 2016. Вип. 10. С. 39–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu\\_Polit\\_2016\\_10\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Polit_2016_10_8).
2. Білецький О.В. Формування і використання людського капіталу в інноваційній економіці : дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук (08.00.07). Дон. нац. ун-т, Вінниця, 2016. 225 с.
3. Вовк С. М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я: дис. на здоб. наук. ступ. докт. наук з держ. управл. за спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Донецькій державний університет управління, Маріуполь, 2019. 492 с.
4. Говорко О. В. Демографічні процеси в системі охорони здоров'я населення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2017. Вип. 13(1). С. 60–63. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg\\_2017\\_13%281%29\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2017_13%281%29_15).
5. Історія економічних вчень: навчальний посібник / за ред. В. В. Кириленка. Тернопіль: «Економічна думка», 2007. 233 с.
6. Короленко Р. В. Теоретичні підходи до визначення поняття «людський капітал». Інноваційна економіка. 2013. № 2. С. 189–192. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek\\_2013\\_2\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek_2013_2_43).
7. Медяник Д.І., Липчанський В.О. Особливості ефективності управління закладами охорони здоров'я. Наукові записки. 2016. Вип.19. С.23–29.
8. Миколаєць І. В. Державне регулювання надання медичних послуг як складова соціального захисту населення. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1142>.
9. Миколаєць І. В. Становлення та розвиток державного регулювання надання медичних послуг. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 2 (23). С. 113–116.

10. Пармаклі Д.М., Філіппова С.В., Добрянська Н.А. Історія економічних вчень: навчальний посібник. Одеса. 2018. 113 с.
11. Федько О. А. Багатоаспектність поняття «здоров'я» у сучасній науковій думці. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2009. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
12. Шевчук В.В. Удосконалення державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України: дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. управл. за спец. 25.00.02 «Державне управління». Миколаїв; Чорноморський національний університет імені Петра Могили, 2017. 219 с.
13. Юрченко О. М. Аналіз досліджень проблеми самозбереження в педагогічній теорії та практиці. Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології : науковий журнал. 2015. № 1 (45). С. 192–200.

## REFERENCES

1. Berezovska-Chmil, O. (2016). Porivnialno-typolohichna kharakterystyka modelei sotsialnoi polityky [Comparative typological characteristics of social policy models]. *Visnyk Prykarpatskoho universytetu. Politolohiia – Newsletter Precarpathian University. Political science*, 10, 39–43. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu\\_Polit\\_2016\\_10\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Polit_2016_10_8) [in Ukrainian].
2. Biletskyi, O.V. (2016). Formuvannia i vykorystannia liudskoho kapitalu v innovatsiinii ekonomitsi [Formation and use of human capital in innovative economies]. *Candidate's thesis*. Vinnytsia: Don. nats. un-t [in Ukrainian].
3. Vovk, S. M. (2019). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia systemnymy zminamy u sferi okhorony zdorovia [The mechanism of public administration systemic changes in health care]. *Candidate's thesis*. Mariupol: Donetskii derzhavnyi universytet upravlinnia [in Ukrainian].
4. Novorko, O. V. (2017). Demografichni protsesy v systemi okhorony zdorovia naselennia [Demographic processes in the public health system]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya : Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo – Herald UNU. International Economic Relations And World Economy*, 13(1), 60–63. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg\\_2017\\_13%281%29\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2017_13%281%29_15) [in Ukrainian].
5. Kyrylenko, V.V. (Ed.). (2007). *Istoriia ekonomichnykh vchen: navchalnyi posibnyk [History of economic thought]*. Ternopil: “Ekonomichna dumka” [in Ukrainian].
6. Korolenko, R. V. (2013). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «liudskiy kapital» [Theoretical approaches to the definition of the concept of “human capital”]. *Innovatsiina ekonomika – Innovative economy*, 2, 189–192. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek\\_2013\\_2\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek_2013_2_43) [in Ukrainian].
7. Medianyuk, D.I., & Lypchanskyi, V.O. (2016). Osoblyvosti efektyvnosti upravlinnia zakladamy okhorony zdorovia [Features of efficiency of management of health care facilities]. *Naukovi zapysky – Scientific Papers*, 19, 23-29 [in Ukrainian].
8. Mykolalets, I. V. (2016). Derzhavne rehuliuвання nadannia medychnykh posluh yak skladova sotsialnoho zakhystu naselennia [State regulation of the provision of medical services as a component of social protection of the population]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 10. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1142> [in Ukrainian].
9. Mykolalets, I. V. (2017). Stanovlennia ta rozvytok derzhavnoho rehuliuвання nadannia medychnykh posluh [Development and development of public administration of the provision of medical services]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: Practice and Experience*, 2 (23), 113–116 [in Ukrainian].
10. Parmakli, D.M., Filyppova, S.V., & Dobrianska, N.A. (2018). *Istoriia ekonomichnykh vchen : navchalnyi posibnyk [History of economic thought]*. Odessa [in Ukrainian].
11. Fedko, O. A. (2009). Bahatoaspektnist poniattia «zdorovia» u suchasni naukovii dumtsi [The multidimensionality of the concept of “health” in modern scientific thought]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 4. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua> [in Ukrainian].
12. Shevchuk, V.V. (2017). Udskonalennia derzhavnoho rehuliuвання innovatsiinoho rozvytku systemy okhorony zdorovia Ukrainy [Improvement of state regulation of innovative development of the health care system of Ukraine]. *Candidate's thesis*. Mykolaiv: Chornomorskyi natsionalnyi universytet imeni Petra Mohyly [in Ukrainian].
13. Yurchenko, O. M. (2015). Analiz doslidzhen problemy samozberzhennia v pedahohichni teorii ta praktytsi [Analysis of research on the problem of self-preservation in pedagogical theories and practice]. *Pedahohichni nauky: teoriia, istoriia, innovatsiini tekhnolohii : naukovyi zhurnal – Pedagogical sciences: theory, history, innovative technologies*, 1 (45), 192–200 [in Ukrainian].

**Долгіх Максим Вікторович**

Аспірант

Міжрегіональна академія управління персоналом  
03039, м. Київ, вул. Фрометовская, 2

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

**Dolgikh Maksym**

PhD student

Interregional Academy of Personnel Management  
2, Frometivska Str., Kyiv, 03039, Ukraine

ORCID: 0000-0001-7333-4595

Цитування: Долгіх М. В. Проблеми формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я: огляд дискусійного поля. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 12. С.16-27.

Citation: Dolgikh, M.V. (2019). Problemy formuvannia mekhanizmv publicnoho upravlinnia systemoiu okhorony zdorovia: ohliad dyskusiiinoho polia [Problems of formation of public management mechanisms: health system: a discussion of the discussion field]. *Public administration aspects*, 7(12), 16-27.

Стаття надійшла / Article arrived: 05.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 06.12.2019

## Регіональна хмара публічного управління як складова електронного уряду України

*Сергій Кандзюба, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Впровадження сучасних технологій дозволить отримати максимальний ефект від функціонування системи електронного уряду й подолати технологічну відсталість України від інших держав світу. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій відбувається дуже стрімко, тому їх дослідження, аналіз і формулювання пропозицій щодо використання є актуальною задачею. Розглянуті теоретичні засади створення регіональної хмари публічного управління, приклади її використання.

Визначені постачальники хмарних сервісів та інформаційних ресурсів у регіональну хмару: центральні органи влади, регіональні органи влади та ІТ-компанії. На відмінок від двох перших каналів постачання хмарних сервісів, третій канал бурхливо розвивається у всьому світі і пропонує широкий вибір програмного забезпечення. Найбільш відомими постачальниками програмного забезпечення як послуги (SaaS) є компанії Google і Microsoft.

Розглянуті можливості сервісів Google на двох прикладах – організації колективної роботи публічних службовців за допомогою онлайн-офісу і створення єдиного інформаційно-освітнього простору підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування регіону.

У першому прикладі відзначено, що у більшості українських систем електронного документообігу можливості для організації колективної роботи над проектом документа дуже обмежені. Для вирішення цієї задачі потрібен онлайн-офіс. Можливості сервісів Google, зокрема пакету сервісів G Suite, для організації колективної роботи публічних службовців завдяки наявності онлайн-офісу величезні.

У другому прикладі звертається увага на те, що можливість надавати доступ до корпоративних сервісів поза межами хмари означає, що доступ до навчальних матеріалів освітнього сервісу за необхідністю може бути наданий користувачам, які не мають корпоративного акаунта Google, а мають індивідуальний акаунт Google. Це розкриває широкі можливості щодо залучення публічних службовців, працівників комунальних організацій, установ і підприємств до дистанційного навчання з використанням освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління.

Запропонована реалізація регіональної хмари публічного управління за допомогою мультихмари.

**Ключові слова:** електронний уряд, єдиний інформаційно-освітній простір, мультихмара, онлайн-офіс, регіональна хмара публічного управління, хмарні сервіси

## Regional cloud of public administration as a component of the e-government of Ukraine

*Sergiy Kandziuba, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine*

The implementation of modern technologies will allow to get the maximum effect from the functioning of the e-government system and to overcome technological backwardness of Ukraine from other countries of the world. The development of information and communication

technologies is very rapid, so their research, analysis and formulation of proposals for use is an urgent task. The theoretical bases of creation of regional cloud of public administration, examples of its use are considered.

Suppliers of cloud services and information resources to the regional cloud are identified: central authorities, regional authorities and IT companies. Unlike the first two cloud service delivery channels, the third channel is booming around the world and offers a wide variety of software. The most well-known software vendors as services (SaaS) are Google and Microsoft.

Possibilities of Google services are considered in two examples: organization of public servants' collective work through online office and creation of unified information and educational space for training and raising qualification of civil servants and local government officials of the region.

In the first example, it is noted that in most Ukrainian electronic document management systems, opportunities for teamwork on a draft document are very limited. This requires an online office. Possibilities of Google services, in particular the G Suite, for public servants teamwork due to availability an online office are enormous.

The second example draws attention to the fact that the ability to share corporate services beyond the cloud means that educational materials can be accessed, if necessary, to users who do not have a Google corporate account but have a Google individual account. This opens up great opportunities for involving public servants, employees of communal organizations, institutions and enterprises in distance learning through the use of educational service in the regional cloud of public administration.

The implementation of a regional cloud of public administration with the help of multcloud is proposed.

**Keywords:** *e-government, unified information and educational space, multcloud, online office, regional cloud of public administration, cloud services*

## Региональное облако публичного управления как составляющая электронного правительства Украины

*Сергей Кандзюба, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Внедрение современных технологий позволит получить максимальный эффект от функционирования системы электронного правительства и преодолеть технологическую отсталость Украины от других государств мира. Развитие информационно-коммуникационных технологий происходит очень быстро, поэтому их исследование, анализ и формулировка предложений по использованию является актуальной задачей. Рассмотрены теоретические основы создания региональной облака публичного управления, примеры ее использования.

Определены поставщики облачных сервисов и информационных ресурсов в региональную облако: центральные органы власти, региональные органы власти и ИТ-компании. На падеж от двух первых каналов поставки облачных сервисов, третий канал бурно развивается во всем мире и предлагает широкий выбор программного обеспечения. Наиболее известными поставщиками программного обеспечения как услуги (SaaS) являются компании Google и Microsoft.

Рассмотрены возможности сервисов Google на двух примерах - организации коллективной работы публичных служащих с помощью онлайн-офиса и создания единого ин-

формаційно-образовательного пространства підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування регіону.

В першому прикладі зазначено, що в більшості українських систем електронного документообігу можливості для організації колективної роботи над проектом документа дуже обмежені. Для рішення цієї задачі потрібен онлайн-офіс. Можливості сервісів Google, зокрема пакета сервісів G Suite, для організації колективної роботи публічних службовців завдяки наявності онлайн-офісу великі.

Во другому прикладі звертається увага на те, що можливість надавати доступ до корпоративних сервісів поза хмарою означає, що доступ до навчальних матеріалів освітнього сервісу при необхідності може бути наданий користувачам, які не мають корпоративного облікового запису Google, а мають індивідуальний обліковий запис Google. Це відкриває широкі можливості для залучення публічних службовців, працівників комунальних організацій, установ і підприємств до дистанційного навчання з використанням освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління.

Представлена реалізація регіональної хмири публічного управління з допомогою мультихмири.

**Ключові слова:** електронне правління, єдине інформаційно-освітнє пространство, мультихмара, онлайн-офіс, регіональна хмара публічного управління, хмарні сервіси

### Постановка проблем

Надання якісних публічних послуг є одним з пріоритетних питань керівництва держави. Про це, зокрема, свідчить Указ Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. В Указі зазначається, що документ ухвалено «з метою утвердження функціонування сервісної держави – держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг» [1]. Досягнення цієї мети можливе шляхом розбудови в Україні системи електронного уряду з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Впровадження саме сучасних технологій дозволить отримати максимальний ефект від функціонування системи електронного уряду й подолати технологічну відсталість України від інших держав світу. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій відбувається дуже швидко, тому їх дослідження, аналіз

і формулювання пропозицій щодо використання є актуальним завданням.

### Аналіз досліджень і публікацій.

Питання впровадження в Україні технологій електронного урядування розглядають О. Васильєва [2], В. Дрешпак [3], О. Карпенко [4], І. Клименко [5], І. Козюра [6], К. Линьов [7], І. Лопушинський [8], А. Семенченко [9], С. Чукут [10] та ін.

У вітчизняних дослідженнях у сфері електронного урядування здебільшого зосереджено увагу на розробці загальнометодологічних засад формування системи електронного урядування, питаннях вдосконалення нормативно-правового забезпечення, організації окремих національних інформаційних ресурсів органів державної влади. Разом з тим спостерігається дефіцит досліджень у сфері використання хмарних технологій у публічному управлінні, зокрема, використання мультихмири, хоча в розвинутих країнах ця технологія швидко набуває популярності.

**Метою дослідження** є аналіз та вироблення сучасних методологічних підходів до розбудови регіональної хмири публічного управління, реалізованої у вигляді мультихмири.

### Виклад основного матеріалу.

Регіональна хмара публічного управління – це інтегрований пакет хмарних сервісів (застосунків, додатків) та інформаційних ресурсів, призначений публічним службовцям, а також працівникам комунальних установ, організацій та підприємств регіону. Доступ до сервісів регулюється для різних категорій користувачів відповідно до їх функціональних обов'язків. Крім того, до окремих сервісів та інформаційних ресурсів, за необхідністю, може бути наданий доступ усім жителям регіону.

Вибір регіонального рівня для створення хмари публічного управління не випадковий. Існують три основні типи стратегій держави щодо процесів розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування:

- невтручання держави, при цьому основними рушійними силами є ринкові процеси саморегулювання, саморозвитку та самоорганізації;
- централізованого управління та регулювання з боку держави;
- раціонального поєднання процесів державного управління та саморегулювання (саморозвитку, самоорганізації) [11].

В Україні переважає саморозвиток та самоорганізація без системного дієвого впливу держави, що не відповідає міжнародним вимогам, насамперед, документам всесвітніх самітів.

Стратегія централізованого управління (регулювання) може бути доцільною в специфічних умовах життєдіяльності суспільства та держави, а саме в умовах кризи, надзвичайних ситуацій та особливого періоду. У більшості провідних країн світу застосовується третій підхід, який дає можливість оптимально використовувати ресурси державного та недержавного секторів економіки, сильні сторони кожного з суб'єктів розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування.

Досвід Дніпропетровщини показує, що саме на регіональному рівні сконцентровані найбільш потужні ІТ-ресурси: центр обробки даних, мережі, програмне забезпечення, фахівці. Усе це складає основу для впровадження і подальшого розгортання

регіональних хмарних сервісів.

Постачальниками хмарних сервісів та інформаційних ресурсів у регіональну хмару можуть бути:

- центральні органи влади;
- регіональні органи влади;
- ІТ-компанії.

Розглянемо більш детально кожний з цих випадків.

Хмарні сервіси центральних органів влади. У 2016 році Верховна Рада України ухвалила у першому читанні та готувала до другого читання проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень» (реєстр. №4302 від 24 березня 2016 р.).

Через несприйняття бізнесом та інститутами громадянського суспільства низки норм та положень законопроекту, які не відповідали національним інтересам України та ухвалення яких створювало загрозу національній безпеці, проходження законопроекту протягом 2016–2019 рр. було заблоковано.

Згідно з вимогами Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» законопроекти, ухвалені Верховною Радою попереднього скликання в першому читанні за основу, розглядаються Верховною Радою нового скликання.

На цей час законопроект залишився для розгляду і зареєстрований 29.08.2019 за №0894.

Комісія з питань науки та ІТ вчергове звернулася до ВРУ та запропонувала не допустити його ухвалення та сприяти його відхиленню.

У листі Комісії визначені основні негативні аспекти, що можуть створити загрози інформаційній безпеці та кібербезпеці як складових національної безпеки України.

Навпаки, на цей час для багатьох держав хмарні обчислення – це реальність, повсякденна робота, завдяки якій стає можливим прорив в усіх основних напрямках інформатизації країни і отримання конкурентної переваги у світовому масштабі. Наведемо деякі приклади.

Практика використання хмарних технологій державними організаціями поширена

всією планетою. Так, Федеральний уряд США почав кілька років тому реалізовувати план перенесення урядових інформаційних систем в хмари, визнавши їх переваги і здатність технологій забезпечити належний рівень безпеки. У січні 2012 р. чиновники США опублікували федеральні вимоги до постачальників хмарних послуг для державних органів, серед яких 170 пунктів стосуються саме забезпечення безпеки.

У Таїланді застосування хмарних технологій дозволило уряду скоротити державні витрати на утримання електронних державних послуг і внутрішніх систем на 30 %, заявляв ще в 2014 р. глава Агентства у справах електронного уряду країни. «Протягом останніх двох років завдяки хмарним технологіям нам вдалося заощадити на технічному забезпеченні 600 мільйонів бат (майже \$19 млн.) – це принаймні 30 % економії», – зазначав він. Понад 500 мобільних застосунків різноманітних категорій (транспорт, медицина, освіта, працевлаштування та ін.) на той момент уже зберігалися в державній хмарі.

Сінгапур почав будувати «Електронний уряд 2.0» ще в 2011 р., назвавши цей проект eGov2015. У 2015 році він успішно завершився – тепер громадянам і бізнесу держпослуги поставляються прямо із хмари на смартфони. Уряд Великобританії опублікував в 2011 р. стратегію освоєння хмарних технологій державою, яка зайняла цілих п'ять томів [12].

За даними ENISA (Агентство ЄС з мережевої та інформаційної безпеки), для надання адміністративних послуг або державного документообігу cloud-рішення вже застосовують Італія, Австрія, Словенія, Португалія і Туреччина. Великобританія, Іспанія і Франція не тільки використовують хмарні технології, а й ухвалили стратегію розвитку хмарних сервісів.

G-Cloud створює попит на послуги дата-центрів. Наприклад, у Великій Британії поява урядової хмари дала роботу 700 ІТ-компаніям [13].

Модель споживання ІТ-сервісів у форматі послуг SaaS широко поширюється в бізнес-середовищі незалежно від масшта-

бів компанії завдяки своїм цінностям і комерційній доцільності.

У всьому світі послуги SaaS особливо популярні з боку державної сфери, промислових компаній і компаній, що займаються торгівлею.

Хмарні сервіси регіональних органів влади.

На сайті Державного агентства з питань електронного урядування України наведена структура системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» (<https://trembita.gov.ua/ua/projects/techinfo>). Ця система є одним з ключових елементів електронного уряду України, отже, її структура визначає структуру електронного уряду.

Структура визначає три основні рівні функціонування електронного уряду:

1. Технічний. Його забезпечує мережа Інтернет.

2. Технологічний. Сюди відносяться базові загальнодержавні реєстри і кадастри, система електронної взаємодії «Трембіта», шлюзи обміну даними.

3. Прикладний. Сюди відносяться інформаційні системи органів публічної влади, підпорядкованих їм установ, підприємств та організацій, портали, до складу яких входять різноманітні веб-застосунки.

З іншого боку, вищезрозглянута структура електронного уряду може бути розділена на регіональні складові. Тобто в кожній області може бути створена своя система електронного уряду за вищезрозглянутою схемою, яка водночас є фрагментом єдиної загальнодержавної системи електронного уряду. Звичайно, це можливо лише за умови дотримання єдиних стандартів розробки систем.

На практиці часто саме так і відбувається – завдання розвитку мережі Інтернет, формування регіональних фрагментів загальнодержавних реєстрів та кадастрів вирішуються на регіональному рівні. До того ж, дані, які містяться у регіональних фрагментах загальнодержавних реєстрів та кадастрів переважно споживаються також у регіоні. Це обумовлює доцільність створення регіональної корпоративної інформацій-

ної системи (хмари) публічного управління, яка водночас є складовою загальнодержавної системи електронного уряду.

На сьогодні розподілені корпоративні інформаційні системи створюються за допомогою хмарних технологій. Зокрема, це стосується системи «Трембіта». Дотримуючись єдиних стандартів розробки на регіональному рівні можливо і доцільно розбудувати відповідний фрагмент електронного уряду України у вигляді регіональної корпоративної хмари публічного управління.

На сьогодні у Дніпропетровській області відбувається формування регіональної корпоративної інформаційної системи, яка є складовою загальнодержавної системи електронного уряду.

До програмного забезпечення, яке зараз використовується в регіоні, відноситься:

- система документообігу;
- система роботи зі зверненнями громадян;
- програмне забезпечення call-центру;
- система надання електронних послуг «Віртуальний офіс»;
- корпоративна пошта та ін.

Хмарні сервіси ІТ-компаній. На відміну від двох попередніх каналів постачання хмарних сервісів, цей канал бурхливо розвивається у всьому світі і пропонує широкий вибір програмного забезпечення. Найбільш відомими постачальниками програмного забезпечення як послуги (SaaS) є компанії Google і Microsoft. Далі розглянемо можливості сервісів Google на двох прикладах – організація колективної роботи публічних службовців за допомогою онлайн-офісу і створення єдиного інформаційно-освітнього простору підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування регіону. Зазначимо, що працювати з сервісами Google можна, використовуючи пакети корпоративних сервісів G Suite (платний), G Suite for Education (безкоштовний для навчальних закладів) або створивши індивідуальний акаунт у публічній хмарі Google (безкоштовно).

У більшості українських систем електронного документообігу можливості для організації колективної роботи над проек-

том документа дуже обмежені. Для вирішення цієї задачі потрібен онлайн-офіс. Можливості сервісів Google, зокрема пакету сервісів G Suite, для організації колективної роботи публічних службовців завдяки наявності онлайн-офісу величезні. Всесвітньовідома компанія Google постійно розширюється і створює нові і нові продукти, слідкуючи за світовими тенденціями. Наразі список сервісів налічує більш ніж 40, багато з яких можна використовувати в органах державного управління та місцевого самоврядування, зокрема з метою забезпечення електронної взаємодії публічних службовців.

Далі розглянемо варіант використання індивідуального акаунта в публічній хмарі Google.

Основною перевагою програмних продуктів та сервісів Google є те, що більшість з них абсолютно є безкоштовні. Деякі з них мають платні розширення та послуги, які зазвичай необхідні лише для професійного використання. Інша перевага – це зручність. Переважна кількість програмних продуктів та сервісів працюють на більшості пристроїв, їх мобільні версії синхронізуються зі стаціонарними. У цьому разі у публічних службовців уся інформація завжди знаходиться «під рукою». Третя перевага перед програмними продуктами інших компаній – це простота використання, взаємозв'язок між собою та великий функціонал.

Для організації спільної роботи важливе значення має сервіс хмарного зберігання даних Google Диск. Дисковий простір на 15 ГБ можна безкоштовно отримати, маючи пошту від Google. Google Диск має безліч зручних функцій, адже, окрім зберігання файлів будь-яких форматів, за його допомогою можна створювати різні документи, наприклад Google Документи, Google Презентації, Google Таблиці, Google Форми.

Усі ці документи мають онлайн-форму, для їх завантаження використовується меню з популярними форматами для перегляду офлайн. Також при створенні або читанні таких документів за допомогою додатків Диску їх можна зберігати для доступу офлайн в оригінальному форматі.

Особливість Диску полягає в тому, що

існують різні рівні доступу до документів. Можна створити відкриту папку, доступ до якої надати визначеній групі публічних службовців, а можна відкрити доступ за посиланням. У такому разі папка/файл будуть доступні всім іншим групам публічних службовців, хто перейде за цим посиланням. При цьому існує рівень доступу до файлів та каталогів з дозволом редагування, коментування та перегляду. Кожен із цих рівнів можна виставити як для визначених користувачів індивідуально, так і для доступу за посиланням. Створення таких папок зручно під час роботи з різними групами публічних службовців (наприклад, у різних проектах), коли необхідно мати певне спільне сховище файлів.

Створення документів онлайн буде ефективнішим та зручнішим, коли над одним проектом працює декілька публічних службовців. При цьому усі співробітники можуть брати участь у створенні документа і бачити, які зміни вносить інший користувач. Якщо ж зміни були внесені раніше, то можна переглянути історію змін. Такі документи зберігаються автоматично, що гарантує те, що вони будуть збережені. Але при роботі в браузері потрібен доступ до мережі Інтернет. Дуже зручним є додавання правок або коментарів, оповіщення про які приходять на Google Пошту публічним службовцям. Правки можна прийняти або відхилити, а на коментарі відповісти іншим співробітникам. Google Диск також зручний для пересилання Google Поштою файлів великих розмірів, які неможливо прикріпити до листа повідомлення.

Використання розглянутих та інших сервісів Google дозволяє створити середовище електронної взаємодії органу публічної влади, комунального підприємства, установи. До того ж, використання платного пакету G Suite дозволяє створити захищений інформаційний простір установи або організації, реалізований у вигляді приватної корпоративної хмари.

Усе сказане про сервіси Google повною мірою відноситься і до пакетів хмарних сервісів конкуруючої фірми Microsoft: Office 365 – платна версія і OneDrive – безкоштовна версія.

Далі розглянемо застосовність хмарних сервісів Google для створення єдиного інформаційно-освітнього простору підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування регіону. Для цього, насамперед, слід визначити групи учасників електронної взаємодії. Можна виділити п'ять груп.

Перша група – замовники освітньої послуги, до неї відносяться: Національне агентство України з питань державної служби, Обласна державна адміністрація, органи місцевого самоврядування. Друга група – слухачі, що навчаються в регіональному інституті Національної академії державного управління при Президентові України. Третя група – слухачі короткотермінових курсів підвищення кваліфікації. Четверту групу складають працівники галузевих ВНЗ – викладачі та адміністрація навчальних закладів. П'яту групу представляють різні розробники електронних освітніх ресурсів, які можуть бути використані при підготовці слухачів. До таких ресурсів відносяться електронні освітні ресурси регіональних інститутів Національної академії державного управління при Президентові України, багатогалузевих українських та зарубіжних навчальних закладів, електронних бібліотек, що надаються безкоштовно або в порядку обміну, мультимедійні освітні ресурси сторонніх розробників.

Функції освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління можуть бути ефективно реалізовані різними застосунками пакету G Suite for Education.

Застосунок Google Classroom є комплексним рішенням, яке забезпечує всю необхідну функціональність для організації дистанційного навчання. Використовуючи налаштування для цього застосунка, можна забезпечити роботу з ним або лише в корпоративній хмарі, або в корпоративній хмарі та поза її межами.

Крім того, замість Classroom можна використовувати набір сервісів – Calendar, Drive, Sites. Цей набір також забезпечує необхідну функціональність для організації дистанційного навчання як у корпоративній хмарі, так і поза її межами. До того ж, мож-

на використовувати різні комбінації цих сервісів та сервісу Classroom. Наприклад, Classroom використовується для створення декількох віртуальних класів – по одному для кожної групи слухачів, а за допомогою сервісу Drive можна створити спільний диск для всіх слухачів, який буде використовуватися як електронна бібліотека.

Можливість надавати доступ до корпоративних сервісів поза межами хмари означає, що доступ до навчальних матеріалів освітнього сервісу за необхідністю може бути наданий користувачам, які не мають корпоративного акаунта Google, а мають індивідуальний акаунт Google. Це розкриває широкі можливості щодо залучення публічних службовців, працівників комунальних організацій, установ і підприємств до дистанційного навчання з використанням освітнього сервісу в регіональній хмарі публічного управління.

Наступне важливе питання, яке природно виникає після розгляду каналів постачання, – як об'єднати хмарні сервіси різних постачальників у єдиній регіональній хмарі публічного управління? Це можна зробити використовуючи модель мультихмари.

Мультихмара – модель розгортання, яка допускає використання хмарних сервісів (SaaS), платформ (PaaS) і інфраструктур (IaaS) від безлічі різних провайдерів одночасно і незалежно один від одного. Зазначимо, що під мультихмарою часто мається на увазі не різновид моделі хмарних обчислень, а саме стратегія розміщення і управління корпоративними даними.

У межах мультихмарного оточення компанія може розподіляти робочі навантаження між різними провайдерами, вибираючи у кожного лише ту послугу, яка максимально відповідає вимогам їх окремого сервісу, додатка або іншого завдання. Наприклад, у великих організаціях різні відділи можуть розміщувати частини інфраструктури або додатки у різних хмарних провайдерів. Це автоматично запобігає повномасштабній втраті даних і ситуації, коли збій на стороні постачальника паралізує роботу всієї компанії. Або інший приклад: щоб скоротити час доступу до вашого додатка для користувачів окремих регіонів, логічніше розгорну-

ти його у місцевих провайдерах.

Мультихмара є розвитком гібридної хмари. Гібридна модель передбачає розширення можливостей приватної хмари, розгорнутої на власних серверах компанії, за рахунок ресурсів публічної хмари, а також оркестровку відкритих і приватних хмарних рішень між собою. Як правило, гібридна хмара служить для реалізації додаткових вимог у межах одного робочого навантаження. Наприклад, можна підвищити продуктивність програми за рахунок додавання обчислювальних потужностей відкритої хмари або розширити сховище даних, орендуючи ресурс у провайдера. У мультихмарі різні завдання розподіляються між окремими провайдерами і виконуються незалежно одне від одного. Гібридні рішення можуть бути складовими мультихмари, але не навпаки. Іноді гібридну хмару називають перехідною формою від приватного і публічного – до мультихмари.

Мультихмара дозволяє поєднувати і компонувати хмарні сервіси від різних cloud-провайдерів без їх об'єднання або оркестрації. Тому ефективність роботи в цьому оточенні багато в чому залежить від правильного управління даними. Стежити за роботою хмар, що надаються окремими провайдерами, можна за допомогою хмарних брокерів або через спеціальні платформи (cloud management platforms), що зв'язують хмарні ресурси незалежних провайдерів в єдиний пул. У цьому разі управляти даними можна централізовано – ніби з єдиної хмари – через універсальну консоль.

#### **Висновки.**

1. Розбудова системи електронного уряду є складним науково-технічним завданням, вирішення якого потребує використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і консолідації зусиль усіх органів публічної влади.

2. Створення регіональної хмари публічного управління відповідає третьому типу стратегій держави щодо процесів розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування – раціонального поєднання процесів державного управління та саморегулювання (саморозвитку, самоорганізації).

3. Постачальниками хмарних сервісів та інформаційних ресурсів у регіональну хмару можуть бути: центральні органи влади, регіональні органи влади, ІТ-компанії.

4. Перші два з вказаних каналів знаходяться на самому початку свого розвитку. На відмінок від них, третій канал бурхливо розвивається у всьому світі і пропонує широкий вибір програмного забезпечення.

5. Використання хмарних сервісів Google дозволяє швидко і ефективно організувати

колективну роботу публічних службовців за допомогою онлайн-офісу, створити єдиний інформаційно-освітній простір підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування регіону, а також вирішити багато інших завдань.

6. Об'єднати хмарні сервіси різних постачальників у єдиній регіональній хмарі публічного управління можна використовуючи модель мультихмари.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг : Указ Президента України від 4 вересня 2019 року № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/647/2019>.
2. Васильєва О. І., Євсюкова О. В. Методологічні основи моделювання нормативно-правових важелів надання публічних послуг в умовах розбудови сервісно-орієнтованої держави. Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 1. С. 7–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu\\_2017\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2017_1_3).
3. Дрешпак В. Розвиток електронного урядування як напрям державної інформаційної політики України: організаційний аспект. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 4. С. 78–87. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2012\\_4\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2012_4_12).
4. Карпенко О.В., Куйбіда В.С., Наместник В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія : Державне управління. 2018. № 1. С. 5–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2018\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3).
5. Клименко І. В. Основні підходи до визначення понять «електронний уряд» та «електронне урядування». Економіка та держава. 2009. № 6. С. 93–96. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2009\\_6\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2009_6_28).
6. Козюра І. Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2018. Вип. 22. С. 132–139. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd\\_2018\\_22\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2018_22_17).
7. Линьов К. О., Линьов В.К, Управление развитием ИКТ-компетентности керівника закладу освіти. Відкрите освітнє е-середовище сучасного університету. 2017. Вип. 3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/oeemu\\_2017\\_3\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/oeemu_2017_3_26).
8. Лопушинський І. П. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагомий складовий елемент реформування державної служби. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 2. С. 194–198.
9. Семенченко А. Механізми державного управління у сфері електронного урядування. Студії з архівної справи та документознавства. 2012. Т. 20. С. 109–113. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sasd\\_2012\\_20\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sasd_2012_20_17).
10. Чукот С. А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 13. С. 89–93. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2016\\_13\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_13_17).
11. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 1: Вступ до курсу. Концептуальні засади електронного урядування та електронної демократії / [В.Я. Малиновський, Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко]. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 70 с.
12. Государство в облаках. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3331200>.
13. Госуправление в облаке. URL: <https://delo.ua/business/gosupravlenie-v-oblake-295739/>.

## REFERENCES

1. Pro deyaki zakhody iz zabezpechennya nadannya yakisnykh publichnykh posluh : Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 4 veresnya 2019 roku № 647/2019 [On some measures to ensure the provision of quality public services: Presidential Decree from September, 4 2019 No. 647/2019]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/647/2019> [in Ukrainian].
2. Vasylyeva, O. I., & Yevsyukova, O. V. (2017). Metodolohichni osnovy modelyuvannya normatyvno-pravovykh vazheliv nadannya publichnykh posluh v umovakh rozbudovy servisno-oriyentovanoi derzhavy [Methodological bases of modeling of legal levers of provision of public services in the conditions of service-oriented state development]. *Publichne upravlinnya ta mytne administruvannya – Public management and customs administration*, 1, 7–16. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu\\_2017\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2017_1_3) [in Ukrainian].

3. Dreshpak, V. (2012). Rozvytok elektronnoho uryaduvannya yak napryam derzhavnoyi informatsiynoyi polityky Ukrainy: orhanizatsiynyy aspekt [Development of e-governance as a direction of the state information policy of Ukraine: organizational aspect.]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya. – Public administration and local government*, 4, 78–87. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2012\\_4\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2012_4_12) [in Ukrainian].
4. Karpenko, O.V., Kuybida, V.S., & Namestnik, V.V. (2018). Tsyfrove vryaduvannya v Ukraini: bazovi definitsiyi ponyatiyno-katehorial'noho aparatu [Digital Governance in Ukraine: Basic Definitions of the Conceptual and Categorical Apparatus]. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnya – Herald of the NAPA under the President of Ukraine. Regional administration and local government*, 1, 5–10. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2018\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3) [in Ukrainian].
5. Klymenko, I. V. (2009). Osnovni pidkhody do vyznachennya ponyat' «elektronnyy uryad» ta «elektronne uryaduvannya» [Basic approaches to the definition of eGovernment and eGovernment]. *Ekonomika ta derzhava*, 6, 93–96. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2009\\_6\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2009_6_28) [in Ukrainian].
6. Kozyura, I. (2018). Protsesy detsentralizatsiyi u sferi nadannya administratyvnykh posluh [Decentralization processes in the field of administrative services]. *Teoretychni ta prykladni pytannya derzhavotvorennia – Theoretical and applied issues of state-building*, 22, 132–139. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd\\_2018\\_22\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2018_22_17) [in Ukrainian].
7. Lyn'ov, K. O., & Lyn'ov, V. K. (2017). Upravlinnya rozvytkom IKT-kompetentnosti kerivnyka zakladu osvity [Managing the development of the ICT competency of the head of the educational institution]. *Vidkryte osvityne e-seredovyshe suchasnoho universytetu – Open Educational E-Environment of Modern University*, 3. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/oeemu\\_2017\\_3\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/oeemu_2017_3_26) [in Ukrainian].
8. Lopushyn'skyi, I. P. (2010). Uprovadzhenня elektronnoho uryaduvannya v robotu orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrainy yak vahoma skladova reformuvannya derzhavnoyi sluzhby [Implementation of e-governance in the work of the executive bodies of Ukraine as a significant component of civil service reform]. *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, 2, 194–198 [in Ukrainian].
9. Semenchenko, A. (2012). Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnya u sferi elektronnoho uryaduvannya [The mechanism of public administration in the field of e-governance]. *Studiyi z arkhivnoyi spravy ta dokumentoznavstva – Studies of Archival Affairs and Records Keeping*, 20, 109–113. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sasd\\_2012\\_20\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sasd_2012_20_17) [in Ukrainian].
10. Chukut, S. A., & Dmytrenko, V.I. (2016). Smart-siti chy elektronne misto: suchasni pidkhody do rozuminnya vprovadzhenня e-uryaduvannya na mistsevomu rivni [Smart City or E-City: Modern Approaches to Understanding E-Government Implementation at the Local Level]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investment: Practice and Experience*, 13, 89–93. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2016\\_13\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_13_17) [in Ukrainian].
11. Malynov'skyi, V.YA., Hrytsyak, N.V., & Semenchenko, A.I. (2017). Vstup do kursu. Kontseptual'ni zasady elektronnoho uryaduvannya ta elektronnoyi demokratiyi [Admission to the course. Kontseptualni zasady elektronnoho uryaduvannya ta elektronnoyi demokratiyi]. *Elektronne uryaduvannya ta elektronna demokratiya – E-governance and e-democracy. A.I. Semenchenko, V.M. Dreshpak* (Eds.). Kyiv: FOP Moskalenko O. M. [in Ukrainian].
12. *Hosudarstvo v oblakakh [State in the clouds]*. Retrieved from <https://www.kommersant.ru/doc/3331200> [in Russian].
13. *Hosupravlenye v oblake [Government in the cloud]*. Retrieved from <https://delo.ua/business/gosupravlenie-v-oblake-295739/> [in Russian].

**Кандзюба Сергій Павлович**

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

Email: [admingsuite@dridu.dp.ua](mailto:admingsuite@dridu.dp.ua)

**Kandziuba Sergiy**

Ph.D. Technical 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

Цитування: Кандзюба С. П. Регіональна хмара публічного управління як складова електронного уряду України. *Аспекти публічного управління*, 2019. Т. 7, № 12. С. 28-37.

Citation: Kandziuba, S.P. (2019). Regionalna khmara publichnoho upravlinnia yak skladova elektronnoho uriadu Ukrainy [Regional cloud of public administration as a component of the e-government of Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (12), 28-37.

## Зарубіжний досвід формування ефективної моделі взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування на прикладі Французької Республіки

*Яна Полянська, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті досліджено перелік проблемних питань та позитивних результатів, яких досягла Французька Республіка під час впровадження адміністративної реформи. Проаналізовано особливості та специфіку функціонування моделі взаємовідносин між органами державної влади і органами місцевого самоврядування Франції в контексті успішної реалізації реформи децентралізації.

Розглянуто сучасну модель та основні ланки адміністративно-територіального устрою Франції: комуна (базова ланка), департамент, регіон. Виокремлено наявність проміжкових рівнів, до яких відносяться округи, кантони та міжкомунальні об'єднання. Проведено якісний аналіз компетенцій та повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування Франції на кожному з рівнів. Визначено окрему роль міжкомунальних об'єднань як ефективного інструменту у вирішенні проблемних питань місцевої компетенції, які є спільними для кількох комун. Виявлено чіткий розподіл повноважень та компетенцій між усіма ієрархічними рівнями влади Французької Республіки.

Здійснено порівняння функцій та повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування на базовому, проміжному та регіональному рівнях адміністративно-територіального устрою України та Франції. Продемонстровано використання Україною одного з інструментів соціально-економічного розвитку територій, запозиченого у Франції. Враховано значний досвід Франції щодо впровадження реформи децентралізації і виділено низку успішних та позитивних практик, які дозволять розмежувати владні повноваження, компетенції і відповідальність між центральною та місцевими владами. Запропоновано низку конкретних інструментів для вдосконалення економічних відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування України з метою налагодження ефективного двостороннього діалогу та формування оновленої моделі взаємодії.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій; ланка; владні повноваження; компетенції; органи місцевого самоврядування; органи державної влади; економічні відносини; реформа децентралізації

## Foreign experience of forming an effective model of interaction between public authorities and local self-government on the example of the French Republic

*Yana Polianska, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine*

The article examines the list of problematic issues and positive outcomes achieved by the French Republic during the implementation of administrative reform. The peculiarities of functioning the model' relations between state authorities and local self-government bodies in the context of successful implementation of the decentralization reform are analyzed.

The modern model and main elements of the administrative and territorial structure of France are considered: commune (basic link), department, and region. Separated the presence of intermediate levels, which include counties, cantons and inter-municipal associations. The qualitative analysis of the competences and powers of the state authorities and local self-government of France at each level is carried out. The specific role of inter-municipal unions has been identified as an effective tool in addressing issues of local competence common to several communes. A clear division of powers and competences between all the hierarchical levels of power of the French Republic has been revealed.

Comparison of functions and powers of the state authorities and local self-government at the basic, intermediate and regional levels of the administrative and territorial structure of Ukraine and France is made. The use of one socio-economic development' instruments of the territories borrowed in France are demonstrated. France's considerable experience in implementing decentralization reform has been taken

into account, and a number of successful and positive practices have been identified which will allow a separation of powers, competences and responsibilities between central and local authorities. A number of specific tools have been proposed to improve economic relations between state authorities and local self-government in Ukraine in order to establish an effective bilateral dialogue and to develop an updated model of interaction.

**Keywords:** *administrative and territorial structure; link; authority; competences; local self-government bodies; public authorities; economic relations; decentralization reform*

## Зарубежный опыт формирования эффективной модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Французской Республики

*Яна Полянская, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье исследован перечень проблемных вопросов и положительных результатов, которых достигла Французская Республика при внедрении административной реформы. Проанализированы особенности и специфика функционирования модели взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления Франции в контексте успешной реализации реформы децентрализации.

Рассмотрена современная модель и основные звенья административно-территориального устройства Франции: коммуна (базовое звено), департамент, регион. Выделено наличие промежуточных уровней, к которым относятся округа, кантоны и межкоммунальные объединения. Проведен качественный анализ компетенций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления Франции на каждом из уровней. Определено отдельную роль межкоммунальных объединений как эффективного инструмента в решении проблемных вопросов местной компетенции, которые являются общими для нескольких коммун. Выявлено четкое распределение полномочий и компетенций между всеми иерархическими уровнями власти Французской Республики.

Проведено сравнение функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления на базовом, промежуточном и региональном уровнях административно-территориального устройства Украины и Франции. Продемонстрировано использование Украиной одного из инструментов социально-экономического развития территорий, заимствованного у Франции. Учтен значительный опыт Франции по внедрению реформы децентрализации и выделен ряд успешных и позитивных практик, которые позволят разграничить властные полномочия, компетенции и ответственность между центральной и местными властями. Предложен ряд конкретных инструментов для совершенствования экономических отношений между органами государственной власти и местного самоуправления Украины с целью налаживания эффективного двустороннего диалога и формирования обновленной модели взаимодействия.

**Ключевые слова:** *административно-территориальное устройство; звено; властные полномочия; компетенции; органы местного самоуправления; органы государственной власти; экономические отношения; реформа децентрализации*

### Постановка проблеми:

Підґрунтям для формування і розвитку економічних відносин та ключовим інструментом ефективного врядування є адміністративно-територіальний устрій держави. Пошук оптимальної моделі, яка б з одного боку розмежувала владні повноваження, компетенції та відповідальність між цен-

тральною та місцевими владами, з іншого – забезпечила єдність державної території та цілісність державного механізму, залишається актуальним у будь-якій країні на кожному з етапів її історичного розвитку. У сучасних умовах впровадження реформи адміністративно-територіального устрою Україна потребує використання позитивного досвіду децентралізації та

деконцентрації влади, запозиченої у європейських країн.

Серед успішних прикладів слід відзначити Французьку Республіку, яка характеризується як одна з найбільш демократичних та децентралізованих країн Європи з високим рівнем розвитку органів місцевого самоврядування. Врахування досвіду Франції обумовлено низкою причин серед яких: площа та чисельність населення, форма державного устрою, а також модель територіальної організації влади. Варто зазначити, що також у цій країні використані нові підходи до організації діяльності органів місцевого самоврядування, розмежування повноважень місцевих та державних органів влади, фінансової автономності влади на місцях тощо.

Питання взаємодії органів державного управління і місцевого самоврядування в зарубіжних країнах стали предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких: Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, В. Гуменюк, В. Євдокимов, М. Ісаєв, О. Куленкова, О. Лазор, Л. Ларіна, А. Прудников, Я. Старцев, Р. Туровський, А. Чеканський, В. Чехаріна, В. Шишкін, В. Петрова, В. Грובה, С. Самара, Т. Фелонюк [2; 6; 23; 27]. Значний інтерес для аналізу впровадження адміністративно-територіальної реформи у низці країн викликають праці науковців, серед яких: А. Антошевський, Д. Батракова, В. Барвіцький, Ж.-Ф. Девемі, С. Карасінський, Ж. Л. Поже, Р. Хербут, колектив авторів під керівництвом Т. Хорвата та ін. [3–5; 7–9; 12; 13; 17; 18; 24; 26; 28]. Незважаючи на велику кількість наукових праць, питання щодо дослідження взаємодії між органами центральної влади та місцевого самоврядування у зарубіжних країнах з метою запозичення відповідного позитивного досвіду та дієвих інструментів потребує подальших розробок.

**Мета дослідження:** дослідити особливості функціонування моделі взаємовід-

носин між органами державної влади і органами місцевого самоврядування Французької республіки в контексті успішного впровадження реформи децентралізації, надати пропозиції щодо можливості запозичення позитивного та прогресивного досвіду для вдосконалення механізму формування економічних відносин на всіх ієрархічних рівнях влади в Україні.

### **Виклад основного матеріалу:**

Французька Республіка, будучи досить централізованою державою, пройшла тривалий і важкий шлях трансформації суспільно-владних відносин та розмежування компетенцій органів державної та місцевої влади. Адміністративна реформа пододала низку проблем та досягла певних позитивних результатів, які полягають у: ліквідації адміністративної та фінансової залежності органів місцевого самоврядування; розширенні сфери компетенції місцевих органів влади; передачі виборної влади від регіональних і департаментських префектів головам виборних рад; трансформації регіонів у повноправні місцеві органи влади, що обираються на загальних виборах тощо [1].

Континентальна (французька) модель базується на поєднанні державного управління і місцевого самоуправління. Сучасна модель територіального устрою виглядає таким чином: країна поділяється на 18 регіонів, які, у свою чергу, поділяються на 101 департамент, 13 регіонів та 96 департаментів, які знаходяться в континентальній Франції [15]. Кожен з регіонів у своєму складі містить від 2-х до 8-ми департаментів. Решта п'ять регіонів є унітарними, тобто в їх склад входить лише по одному департаменту, при цьому їх кордони тотожні. Це стосується територій в Африці, Південній Америці, Океанії, які залишились Франції з часів колоніального минулого. Низовою ланкою територіального устрою Франції є комуни, які належать до складу департаментів [21]. Окремою спец-

ифікою територіального устрою Франції є наявність проміжних рівнів, якими є округи, кантони та міжкомунальні об'єднання. Ці ланки не можна вважати повноцінними елементами системи адміністративно-територіального устрою, оскільки кожна з них виконує лише окрему специфічну місію – наближення державних послуг до населення (округ), організація виборчого процесу (кантон), створення синдикатів з вирішення проблематики кількох комун (міжкомунальні об'єднання) [16].

Основною ланкою місцевого самоврядування є комуна, найнижча (базова) адміністративно-територіальна одиниця Франції. Комуна – єдина одиниця, що не має окремого державного владного органу, тобто меру делегуються державні функції. Органом управління комуною є Муніципальна рада, яка має різну чисельність складу депутатського корпусу, залежно від кількості мешканців. До сфери компетенції Муніципальної ради слід віднести: містобудування, майнові питання, місцеве транспортне забезпечення, облаштування території та міського будівництва, водопостачання, каналізацію, збирання та переробку сміття, а також фінансові повноваження, пов'язані з бюджетом комуни. Основними джерелами фінансування місцевих програм є дотації з державного бюджету та податки, серед яких головне місце посідають податок на нерухомість, житло, професійну комерційну діяльність [19].

Рада обирає мера, який виконує подвійну роль – як представник держави і як голова виконавчого органу ради – муніципалітету. До повноважень мера як представника комуни відносяться: представлення інтересів у відносинах з іншими органами, організаціями, державою; укладання угод і договорів; керування муніципальними службами; видання дозволів на будівництво тощо. Як представник держави він наділений широкими повноваженнями, серед яких: реєстра-

ція актів громадянського стану; вживання заходів для допомоги в пошуку і покаранні правопорушників; забезпечення обнародування законів та інших нормативних актів держави і слідкування за їх виконанням; забезпечення проведення виборів тощо.

Вагому роль у вирішенні питань місцевої компетенції, які є спільними для кількох комун, відіграють міжкомунальні об'єднання, одна з форм консорціумного типу. Завдяки таким об'єднанням може вирішуватися низка практичних питань, які є важливими для декількох комун одночасно.

В адміністративно-територіальній системі Франції виокремлюють також округ як ланку, яка за розміром менша за департамент. Департаменти Франції містять близько 3–4 округів, головною функцією яких є організація виборів до парламенту. У свою чергу, округи поділяються на кантони та комуни. Кантон охоплює декілька комун (принаймні у сільській місцевості – у містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам). Кантони насамперед є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту.

Другою ключовою ланкою адміністративно-територіального устрою є Департамент. На його рівні працює в якості органу місцевого самоврядування Генеральна рада, а в якості органу державної влади – Префект. Повноваження Генеральної ради полягають у виконанні тих компетенцій департаменту, які не входять до компетенцій інших органів департаменту: затвердження бюджету та звітування про його виконання; визначення політики розвитку департаменту; встановлення ставок внутрішніх податків департаменту; створення громадських служб департаменту; ухвалення рішення щодо всього майна департаменту; фінансові та кредитні питання тощо.

Генеральна рада обирає зі свого складу Президента, який є керівником виконавчого органу департаменту. Президент має широкі повноваження: проводить наради генеральної ради; виступає розпорядником видатків департаменту і робить розпорядження щодо одержання департаментських доходів; управляє майном департаменту; здійснює поліційні повноваження, особливо щодо переміщень майна; скликає раду і готує проекти її рішень, керує засіданнями ради, а також виконує ухвалені радою рішення; представляє інтереси ради в інших інстанціях; відповідає за виконання бюджету департаменту тощо.

Окрему важливу функцію на рівні департаменту виконує префект, який очолює місцеву державну адміністрацію, яка, у свою чергу, наділена великими владними повноваженнями та містить систему служб для здійснення державної політики на регіональному рівні. Префект репрезентує кожного з міністрів, здійснює адміністративний контроль за діяльністю департаменту, виступає розпорядником усіх державних видатків у департаменті, дбає про національні інтереси, громадський порядок та додержання норм законів [25].

Властивості децентралізованого державного управління та самоврядування поєднує в собі Регіон, статус якого впливає з його призначення, тобто інструменту економічного, соціального і культурного розвитку певної території. Саме регіони беруть участь у створенні загальнонаціональних планів розвитку, домагаючись у цих планах виконання пріоритетів регіонального розвитку.

Представницьким органом є Регіональна рада, що виступає дорадчим органом у регіоні та виконує повноваження у сфері фінансів, визначення економічного вектору розвитку та ухвалення інших рішень, що не віднесено до компетенції Президента ради, тощо. Рада призначає президента із свого

складу на шість років. Він є одночасно і виконавчим органом, і головою регіональної адміністрації. Президент має ті ж самі функції, що й президент Генеральної ради у департаменті: підготовка рішень та бюджету ради, виконання ухвалених радою рішень, керування роботою регіональних служб та розпорядження фінансовими ресурсами регіону тощо.

У регіоні також діє представник Президента та Французького уряду – Префект, який забезпечує адміністративне управління державними інститутами, контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування і належним здійсненням своїх повноважень органами публічної влади в регіоні. Він також відіграє основну роль у плануванні розвитку регіону і розподілу державних інвестицій, розв'язує питання соціально-економічного розвитку й облаштування території всього регіону та виступає розпорядником бюджетних коштів служб тощо. Префект регіону виконує подвійну роль – він одночасно є також префектом департаменту (територіальної одиниці другого рівня), в якому знаходиться столиця регіону. Таким чином він виконує функції префекту столичного департаменту в звичному режимі, а також наділений наглядовими та координаційними функціями щодо префектів решти департаментів [16].

Адміністративно-територіальний устрій Франції характеризуються чітким розподілом повноважень та компетенцій між трьома ієрархічними рівнями влади. На рівні комуни – повноваження представницьких органів достатньо обмежені і стосуються лише питань фінансування, облаштування території та забезпечення функціонування її служб. Для рівня департаменту характерний значно ширший перелік повноважень, але присутні контроль та координація діяльності представницьких органів з боку органів держави – префек-

та, який наділений широкими владними повноваженнями. Регіони, починаючи з 1982 р., отримали низку повноважень, які стосуються, зокрема, питань формування економічних відносин, оскільки саме вони забезпечують економічний, соціальний, культурний та науковий розвиток підвимої території. Отримані повноваження були посилені законом від 13 серпня 2004 р. про місцеві свободи та обов'язки, який поклав на регіони відповідальність за координацію заходів щодо економічного розвитку, здійснюваних на території області [10].

Система розподілу повноважень в Україні між органами державної влади і місцевого самоврядування характеризується певними відмінностями від моделі формування відносин у Франції: «втручання» органів державної влади у виконання повноважень органами місцевого самоврядування на регіональному рівні; надання широких владних повноважень місцевим органам влади на базовому рівні; відсутність проміжного рівня адміністративно-територіального устрою; наявність дублювання та перетинання функціональних повноважень та обов'язків представників державних та місцевих органів влади тощо (табл. 1).

Співробітництво громад стало одним з успішних, запозичених Україною інструментів соціально-економічного розвитку територій, спрямоване на вирішення нагальних економічних проблем певної громади чи об'єднання громад [21]. Відповідно до Закону України «Про співробітництво громад» сутність полягає у об'єднанні на договірній основі зусиль та ресурсів територіальних громад для вирішення наявних проблем власного розвитку. Станом на 07.05.2019 р. у реєстрі Міністерства регіонів України зареєстровано 397 договорів про співробітництво територіальних громад [22].

### **Висновки.**

Проаналізувавши діяльність та сферу компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування у Франції, можна виокремити низку позитивних та успішних практик, цікавих для України, з погляду запозичення: чіткий розподіл компетенцій і повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування; відсутність дублювання чи перетинання певних функціональних обов'язків на кожному рівні територіального устрою; обмеження втручання з боку держави у діяльність представницьких органів здебільшого контрольно-наглядовими функціями; передача повноважень щодо соціально-економічного розвитку територій органам місцевого самоврядування; надання більшої незалежності та автономності органам місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах тощо.

На сучасному етапі важливим завданням для вдосконалення моделі взаємовідносин між органами державної влади і місцевого самоврядування в Україні є побудова раціональних економічних відносин на всіх ієрархічних рівнях управління державою та їх перетворення на ефективні джерела економічного і соціального розвитку країни. Для оновлення і вдосконалення дієвих економічних відносин та побудування нових форм взаємодії необхідно: здійснити моніторинг наявних форм і моделей економічних відносин на муніципальному та загальнодержавному рівні; проаналізувати їх актуальність та ефективність на кожному з ієрархічних рівнів влади; узгодити механізми регулювання відносин між усіма суб'єктами влади; внести відповідні зміни і привести у відповідність законодавчо-нормативні та організаційно-управлінські документи; здійснювати постійний контроль за оновленням та актуалізацією нових форм економічних відносин; слідкувати за дотриманням регламентованих норм та використанням інструментів взаємодії з боку органів влади тощо.

Таблиця 1  
**Функції та повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування України та Франції [14, 20]**

Україна		Франція	
ОМС	Органи державної влади	ОМС	Органи державної влади
<ul style="list-style-type: none"> <li>– управління комунальним майном;</li> <li>– затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку та контроль за їх виконанням;</li> <li>– затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням;</li> <li>– встановлення місцевих податків і зборів;</li> <li>– забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;</li> <li>– управління комунальними підприємствами, організаціями і установами, а також контроль за їх діяльністю;</li> <li>– вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції.</li> </ul>	<p>Базовий рівень адміністративно-територіального устрою</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– фінансові та кредитні повноваження;</li> <li>– повноваження у сфері громадських служб;</li> <li>– управління майном;</li> <li>– повноваження облаштування території та міського будівництва.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ресстрація актів громадянського стану;</li> <li>– допомога в пошуку правопорушників;</li> <li>– забезпечення обнародування нормативних актів держави і контроль за їх виконанням;</li> <li>– забезпечення проведення виборів;</li> <li>– видання свідоцтва та ліцензії на полювання і дрібну торгівлю.</li> </ul>
		<p>Основний (проміжний) рівень адміністративно-територіального устрою</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– фінансові та кредитні повноваження;</li> <li>– визначення політики розвитку території;</li> <li>– встановлення ставок внутрішнього контролю за виконанням нормативних актів уряду;</li> <li>– забезпечення підтримки громадського порядку;</li> <li>– адміністративний контроль за</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>– нормотворчі, установчі, та контрольні повноваження та функції планування;</li> <li>– забезпечення комплексного розвитку території громади;</li> <li>– повноваження у сфері бюджету і фінансів;</li> <li>– управління комунальною власністю й місцевими фінансами;</li> <li>– забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах;</li> <li>– повноваження соціального захисту населення;</li> <li>– розвиток охорони здоров'я, освіти, культури і спорту;</li> <li>– природоохоронна функція та регулювання земельних відносин;</li> <li>– облікові та інформаційні повноваження.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Регіональний рівень адміністративно-територіального устрою</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– забезпечення законності, охорони прав і свобод населення;</li> <li>– визначення соціально-економічного розвитку території, бюджету і фінансів;</li> <li>– управління майном, розвиток та приватизація підприємництва, сфери промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;</li> <li>– вирішення питань у сфері освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді;</li> <li>– використання земельних природних ресурсів та охорона довкілля;</li> <li>– зовнішньо-економічна діяльність, оборонна робота;</li> <li>– соціальних захист та зайнятість населення тощо;</li> <li>– здійснення виконавчої влади на території та реалізація повноважень делегованих відповідною радою.</li> </ul>	<p>трішніх податків;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– повноваження у сфері громадських служб;</li> <li>– управління майном;</li> <li>– вирішення кадрових питань у департаменті.</li> </ul>	<p>діяльністю департаменту;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– розпорядження видатками і майном держави;</li> <li>– представлення інтересів держави в різних питаннях;</li> <li>– керування роботою місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– здійснення контролю за законністю рішень ради;</li> <li>– вирішення питань соціально-економічного розвитку;</li> <li>– обласну територію;</li> <li>– планування розвитку території та розподілу державних інвестицій;</li> <li>– розпорядження бюджетними коштами та майном держави;</li> <li>– вторинне розпорядження кредитів місцевих служб центральних міністерств.</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Агранофф Р. Напрямки адміністративної реформи. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атіка, 2005. С. 467–488.
2. Аналіз основних моделей державного управління країн світу / за заг. ред. В.І. Петрової. Київ, 2014. 86 с.
3. Батракова Д. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України і Франції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. 2017. 201 с. URL: [dspace.onu.edu.ua/bitstream/handle/11300/7222/Diss.PDF?sequence=11](https://dspace.onu.edu.ua/bitstream/handle/11300/7222/Diss.PDF?sequence=11).
4. Барвіцький В. У пошуках шляхів реформування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. О. Пухтинський. Київ : Атіка-Н, 2006. С. 245–251.
5. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі : довідк. вид. / за заг. ред. Я. Гонцяж [та ін.] ; Центр дослідж. адміністрат. реформи; Міжнар. центр перспект. дослідж. Київ : Міленіум : Вид-во УАДУ, 2001. 184 с.
6. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 32(1). С. 108–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2015\\_32%281%29\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_32%281%29_26).
7. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції. Зб. наук. пр. Української академії державного управління; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. В 4 ч. Вип. 2. Ч. II. С. 77–82.
8. Децентрализация: Эксперименты и реформы: Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе / под ред. Т. Хорвата. Будапешт : Public Service Reform Initiative, 2000. 484 с.
9. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. Москва : Спарк, 2001. 251 с.
10. Економічний розвиток, туризм, соціальна і солідарна економіка : офіційний сайт регіонів Франції. URL: <http://regions-france.org/commissions-thematiques/developpement-economique-tourisme-ess/>.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний вісник України. 2015. № 24. 718 с.
12. Исаев М. А., Чеканский А. Н., Шишкин В. Н. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. Москва : РОССПЭН, 2000. 29 с.
13. Карасінський С. Польська адміністративна реформа. Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика ; за ред. І. Ф. Кононова. Луганськ : Альма-матер, 2001. С. 431–440.
14. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96–вр. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
15. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / А. С. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Аксютин [и др.] ; под ред. А. С. Прудникова. Москва : ЮНИТИ – ДАНА, 2008. 271 с.
16. Обсерваторія регіональної політики Франції : офіційний сайт регіонів Франції. URL: <http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/>.
17. Панов А.В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : монографія. Ужгород : ПП «АУТ-ДОР-ШАРК», 2015. 126 с.
18. Переход к демократии стран Центральной и Восточной Европы / под ред. А. Антошевского и Р. Хербута. Донецк : Донбасс, 2001. 302 с.
19. Поже Ж.-Л. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід / наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атіка – Н, 2006. С. 350–358.
20. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
21. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червн. 2014 р. № 1508-VII01.04.2014 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
22. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/reestr-07.05.2019.pdf>.
23. Самара С. Г. Взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями: зарубіжні традиції та вітчизняний досвід. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 9. Дніпро, 2016. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=999>.
24. Територіальна громада. Місцеве самоврядування : офіційний сайт Національного інституту статистики та економічних досліджень Франції. URL: <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353>.
25. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації. Програма сприяння Парламенту II USAID. URL: <http://pdf.sirko.net.ua/analytics/local-government/979-28a-a5----->.
26. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. Москва : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. 400 с.

27. Фелонюк Т. А. Основні риси системно-структурної організації місцевого самоврядування у Французькій Республіці. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. Харків, 2016. С. 170–175.
28. Чехарина В. И. Основы конституционного строя Республики Польша. Москва : Наука, 2004. 133 с.

## REFERENCES

1. Ahranoff, R. (2005). Napriamky administratyvnoi reformy [Areas of administrative reform]. *Problemy transformatsii terytorialnoi orhanizatsii vlady – Problems of transformation of territorial organization of power*, 467–488 [in Ukrainian].
2. Petrova, V. I. (Ed.). (2014). *Analiz osnovnykh modelei derzhavnoho upravlinnia krain svitu [Analysis of the basic models of government in the world]*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Batrakova, D. S. (2017). Administratyvno-pravove rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannya: porivnialno-pravovyi analiz Ukrainy i Frantsii [Administrative regulation of local self-government: a comparative legal analysis of Ukraine and France]. *Candidate's thesis*. Retrieved from [dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7222/Diss.PDF?sequence=11](https://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7222/Diss.PDF?sequence=11) [in Ukrainian].
4. Barvitsky, V. (2006). U poshukakh shliakhiv reformuvannya diiezdatnykh terytorialnykh hromad: mizhnarodnyi dosvid [Looking for ways to reform capable territorial communities: An international experience]. *Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid – Problems of decentralization: national and international experience*, 245–251 [in Ukrainian].
5. Hontsiash, Ya. (2001). *Samovriaduvannya ta terytorialna orhanizatsiia vlady v Polshchi [Self-government and territorial organization of power in Poland]*. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
6. Hrobova, V. (2015). Systema mistsevoho samovriaduvannya Frantsii: dosvid dlia Ukrainy [The local government system in France: experience for Ukraine]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu – Scientific Bulletin of Uzhhorod University*, 32(1), 108–112 [in Ukrainian].
7. Devemi, Zh. (2000). Mistseve upravlinnia u Frantsii [Local government in France]. V. I. Luhovyi, V. M. Kniaziev (Eds.). *Zb. nauk. pr. Ukrainskoi akademii derzhavnoho upravlinnia – Collection of scientific works of the Ukrainian Academy of Public Administration*, 4 (2), 77–82 [in Ukrainian].
8. Khorvat, T. (Ed.). (2000). *Detcentralizatsiia: Eksperymenty i reformy: Organy mestnogo samoupravleniia v Tcentralnoi i Vostochnoi Evrope [Decentralization: Experiments in reform: Local governments in Central and Eastern Europe]*. Bydapesht: Public Service Reform Initiative [in Russian].
9. Evdokymov, V. B. (2001). *Mestnye organy vlasti zarubezhnykh stran: pravovye aspekty [Local authorities of foreign countries: legal aspects]*. Moskva: Spark [in Russian].
10. Ekonomichni rozvytok, turizm, sotsialna i solidarна ekonomika [Economic development, tourism, social and solidarity economics]. (2019). *Ofitsiinyi sait rehioniv Frantsii – The official site of the regions of France*. Retrieved from <http://regions-france.org/commissions-thematiques/developpement-economique-tourisme-ess/>.
11. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannya [European Charter of Local Self-Government]. (2015). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 24 [in Ukrainian].
12. Ysaev, M. A., Chekanskyi, A. N., & Shyshkyn, V. N. (2000). *Polytycheskaia systema stran Skandynavyi y Fynliandyi [The political system of the countries of Scandinavia and Finland]*. Moskva: ROSSPEN [in Russian].
13. Karasynskyi, S. (2001). Polska administratyvna reforma [Polish administrative reform]. *Hlobalizatsiia. Rehionalizatsiia. Rehionalna polityka – Globalization. Regionalization. Regional policy*. (pp. 431-440). I. F. Kononov (Ed). Luhansk: Alma-mater [in Ukrainian].
14. Konstytutsiia Ukrainy № 254k/96–vr [Constitution of Ukraine No. 254k/96–vr]. (1996). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].
15. Prudnykov, A.S., Laryna, L.A., & Aksiutyn, M. V. (Eds.). (2008). *Mestnoye samoupravleniye (upravleniye) v zarubezhnykh stranakh [Local government (management) in foreign countries]*. Moskva: YuNYTY– DANA [in Russian].
16. Observatoriia rehionalnoi polityky Frantsii [Observatory of regional policy in France]. (2019). *Ofitsiinyi sait rehioniv Frantsii – The official site of the regions of France*. Retrieved from <http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/>.
17. Panov, A.V. (2015). *Terytorialnyi ustrii Frantsii ta Italii – uroky dlia Ukrainy : monohrafiia [The territorial structure of France and Italy is a lesson for Ukraine]*. Uzhhorod: AUTDOR-ShARK [in Ukrainian].

18. Antoshevskii, A., & Kherbut, R. (Eds.). (2001). *Perekhod k demokratii stran Tsentral'noy i Vostochnoy Yevropy [Transition to Central and Eastern European Democracy]*. Donetsk: Donbass [in Russian].
19. Pozhe, Zh.-L. (2006). 25 rokiv detsentralizatsii u Frantsii: shcho ye korysnoho dlia Ukrainy [25 years of decentralization in France: what is good for Ukraine]. *Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid – Problems of decentralization: national and international experience*, 350–358 [in Ukrainian].
20. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy № 280/97-VR [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine No. 280/97-VR]. (1997). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].
21. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy № 1508-VII vid 01.04.2014 [On cooperation of territorial communities: Law of Ukraine No. 1508-VII from 01.04.2014]. (2014). Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].
22. *Reiestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [Register of cooperation agreements of territorial communities]*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/reestr-07.05.2019.pdf> [in Ukrainian].
23. Samara, S. H. (2016). Vzaiemodiia Kabinetu Ministriv Ukrainy z mistsevymy derzhavnymy administratsiiami: zarubizhni tradytsii ta vitchyzniani dosvid [Interaction of the Cabinet of Ministers of Ukraine with local state administrations: foreign traditions and domestic experience]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=999> [in Ukrainian].
24. Terytorialna hromada. Mistseve samovriaduvannia [Local community. Local Government]. (2019). *Ofitsiinyi sait Natsionalnoho instytutu statystyky ta ekonomichnykh doslidzhen Frantsii – Official site of the National Institute for Statistics and Economic Research of France*. Retrieved from <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353>.
25. Mistseve samovriaduvannia u Frantsii. Na shliakhu do detsentralizatsii [Local self-injury in France. Towards decentralization]. (2019). Prohrama spriyannia Parlamentu II USAID – Parliamentary Assistance Program II USAID. Retrieved from <http://pdp.sirko.net.ua/analytics/local-government/979-28a-a5-----> [in Ukrainian].
26. Turovskiy, R. F. (2007). *Tsentr i regiony: problemy politicheskikh otноsheniy [Center and regions: problems of political relations]*. Moskva: Izd. dom HU VShE [in Russian].
27. Feloniuk, T. A. (2016). Osnovni rysy systemno-strukturnoi orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia u Frantsuzkii Respublitsi [The main features of system-structural organization of local self-government in the French Republic]. *Aktualni problemy derzhavnogo budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia v konteksti konstitutsiinoi modernizatsii – Actual problems of state building and local self-government in the context of constitutional modernization*, 170-175 [in Ukrainian].
28. Chekharyna, V. Y. (2004). *Osnovy konstitutsionnogo stroya Respubliki Pol'sha [The Foundations of the Constitutional System of the Republic of Poland]*. Moskva: Nauka [in Russian].

**Полянська Яна Вадимівна**

Аспірант

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

**Polianska Yana**

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: yana.polianska2018@gmail.com

Цитування: Полянська Я. В. Зарубіжний досвід формування ефективної моделі взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування на прикладі Французької Республіки. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 12. С. 38-48.

Citation: Prokopenko, L.L. (2019). Zarubizhnyi dosvid formuvannia efektyvnoi modeli vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia na prykladi Frantsuzkoi Respubliki [Foreign experience of forming an effective model of interaction between public authorities and local self-government on the example of the French Republic]. *Public administration aspects*, 7(12), 38-48.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 09.12.2019

## Принципи та умови формування типових організаційних структур прикордонних підрозділів

*Олександр Мейко, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького*

Необхідність створення нової системи захисту державного кордону з Російською Федерацією та іншими суміжними державами як гарантування державного суверенітету і забезпечення національної безпеки, підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону, запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами та створення умов для реалізації прав і свобод людини, розвиток транскордонного співробітництва потребує створення ефективних організаційних структур прикордонних підрозділів. У статті розглянуті питання основних принципів та умов формування типових організаційних структур, окреслено специфіку їх трансформації для прикордонних підрозділів. Проаналізовано відповідну наукову літературу вітчизняних та зарубіжних авторів. Подано приклад організаційної структури оперативно-бойової прикордонної комендатури. Здійснено аналіз та обґрунтування принципів формування організаційної структури прикордонного підрозділу: функціонального, територіального, функціонально-типового, проектного, змішаного, за стратегічними центрами.

Проаналізовано класифікацію організаційних структур. Розкрито зміст основних дефініцій: органічна структура, бюрократична структура, адхократична структура. Подано типи мережевих організацій. Класифікацію організаційних структур прикордонних підрозділів проаналізовано за ключовими елементами. Охарактеризовано фрагменти розподілу відповідальності складових сектору безпеки і оборони України за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням.

У підсумку зроблено висновок про необхідність розробки інструментальних засобів (теоретичних основ) рішення завдання синтезу організаційної структури прикордонних підрозділів або їх окремих елементів.

**Ключові слова:** принцип, умова, прикордонні підрозділи, організаційно-штатна структура, державний кордон

## Principles and conditions of formation of typical organizational structures of border subsidiaries

*Oleksandr Mayko, Bogdan Khmelnytsky National Academy of State Border Guard Service of Ukraine*

The need to create a new system of state border protection with the Russian Federation and other neighboring states as guaranteeing state sovereignty and ensuring national security, improving the effectiveness of implementing state policy in the field of state border security, introducing European standards of integrated border management and creating conditions for the realization of human rights and freedoms, the development of cross-border cooperation requires the establishment of effective organizational structures of border units. The article deals with the issues of the basic principles and conditions of formation of typical organizational structures, outlines the specifics of their transformation for border units. The relevant scientific literature of domestic and foreign authors is analysed. An example of the organizational structure of the operational-combat border commandant is given. The principles of forming the organizational structure of the border unit are analysed and substantiated: functional, territorial, functional-typical, project, mixed, by strategic centres.

The classification of organizational structures is analysed. The content of the basic definitions is revealed: organic structure, bureaucratic structure, adhococracy structure. Types of Network Organizations Submitted. The classification of the organizational structures of the border units is analysed by key elements. The fragments of the division of responsibilities of the components of the security and defence sector of

Ukraine for the organization of planning, response to threats and during the execution of tasks by purpose are characterized.

As a result, it is concluded that it is necessary to develop tools (theoretical foundations) for solving the problem of synthesis of the organizational structure of border units or their individual elements.

**Keywords:** : principle, condition, border units, organizational structure, state border

## Принципы и условия формирования типовых организационных структур пограничных подразделений

*Александр Мейко, Национальная академия Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого*

Необходимость создания новой системы защиты государственной границы с Российской Федерацией и другими сопредельными государствами как обеспечение государственного суверенитета и обеспечение национальной безопасности, повышение эффективности реализации государственной политики в сфере безопасности государственной границы, внедрение европейских стандартов интегрированного управления границами и создание условий для реализации прав и свобод человека, развитие приграничного сотрудничества требует создания эффективных организационных структур пограничных подразделений. В статье рассмотрены вопросы основных принципов и условий формирования типовых организационных структур, определены специфика их трансформации для пограничных подразделений. Проанализирована соответствующая научная литература отечественных и зарубежных авторов. Приведен пример организационной структуры оперативно-боевой пограничной комендатуры. Осуществлен анализ и обоснование принципов формирования организационной структуры пограничного подразделения: функционального, территориального, функционально-типичного, проектного, смешанного, по стратегическим центрам.

Проанализирована классификация организационных структур. Раскрыто содержание основных дефиниций: органическая структура, бюрократическая структура, адхократическая структура. Поданы типы сетевых организаций. Классификация организационных структур пограничных подразделений проанализирована по ключевым элементам. Охарактеризованы фрагменты распределения ответственности составляющих сектора безопасности и обороны Украины за организацию планирования, реагирования на угрозы и при выполнении задач по назначению.

В итоге сделан вывод о необходимости разработки инструментальных средств (теоретических основ) решения задачи синтеза организационной структуры пограничных подразделений или их отдельных элементов.

**Ключевые слова:** принцип, условие, пограничные подразделения, организационно-штатная структура, государственная граница

### Постановка проблеми у загальному вигляді.

**Б**езпечний і сталий розвиток соціальної системи можна розглядати як особливу форму буття, яке може бути охарактеризоване такими філософськими категоріями, як якість, кількість та структура. Якість характеризує цілісність, нероздільну визначеність предметів і явищ, а структура, яка залежить від кількості (наприклад, елементів структури), одночасно тісно пов'язана з якістю і характеризує розподіл і взаємодію у просторі елементів системи та програму їх розвитку. Загальновідомо, що головна осо-

бливість структури системи – її цілісність та якісна відмінність від складових її елементів. Відтак, зміна структури завжди пов'язана зі зміною якості і, навпаки [3].

Організаційна структура органів охорони державного кордону повинна забезпечувати досягнення мети діяльності прикордонного підрозділу. Відповідно до рівня управління та завдань, які покладаються на прикордонний підрозділ залежить його організаційна структура. Вид організаційної структури має як позитивні, так і негативні моменти [7] та вибирається, виходячи з мети та умов діяльності підрозділу.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Складність вирішення завдання вимірювання ефективності та формування раціональної організаційної структури відзначається у наукових працях багатьох вчених (В. Д. Немцова, П. Г. Перерви, С. В. Платонова, Е. Г. Петрова, А. В. Шегди, А. И. Юргутуси та інших) та російських шкіл менеджменту (В. С. Немчинова, Б. З. Мільнера [4], І. І. Мазура, В. Д. Шапіро [2] та ін.). Незважаючи на велику кількість публікацій з цієї тематики, очевидним є факт, що ефективність побудови організаційної структури не може бути оцінена одним показником. Зазначене стосується і прикордонної сфери національної безпеки України.

**Метою статті** є розкриття принципів та умов формування типових організаційних структур прикордонних підрозділів для подальшого вирішення задачі щодо синтезу організаційних структур відповідного призначення.

### Виклад основного матеріалу.

Побудова організаційної структури прикордонного підрозділу повинна забезпечувати досягнення загальної мети ДПСУ, яка формується, виходячи із умов воєнно-політичної обстановки в державі, її економічного та соціального розвитку. Зазначене виявляє необхідність досягнення загальної мети шляхом раціонального

формування структурних одиниць (департаментів, управлінь, відділів, відділень тощо).

Залежно від сукупності умов діяльності прикордонного підрозділу використовуються принципи формування. Виокремлення принципів є абстракцією – спосіб, що використовується для зручності проведення аналізу. У реальних організаційних структурах прикордонних підрозділів та їх сукупностей (прикордонні відділи, ОБПК, ПКШР, загони, регіональні управління, департаменти тощо) можна спостерігати комбінації різних принципів.

Аналогічною абстракцією є і відомі основні типи організаційних структур (лінійна, дивізійна, матрична (проектна) та мережева).

Лінійна або лінійно-функціональна організаційна структура формується на основі на вертикальній ієрархії управління з суворою підлеглистю нижчої ланки управління верхній (див. рис. 1 а). Такі структури є переважними на початкових стадіях розвитку підрозділів, коли всі дії легко контролюються керівником. Але, крім лінійних підрозділів (відділень прикордонної служби, кінологічних відділень тощо), існує потреба в формуванні більш складних зв'язків до рівня, наприклад, відділу прикордонної служби, що, у свою чергу, приводить до перетворення лінійної організаційної структури на дивізійну.

Таблиця 1

Принципи формування організаційної структури прикордонного підрозділу

№	Назва	Зміст принципу групування персоналу та діяльності
1	Функціональний	Залежно від функцій у межах підрозділу (прикордонна служба, прикордонний контроль, захисту інформації тощо). У відділі спеціалісти однієї з форм ОСД.
2	Територіальний	Створення підрозділу для спільної діяльності в конкретному районі прикордонної діяльності з окремим керівником.
3	Функціонально-типовий	Для виконання конкретного типу завдань із належними для підрозділу функціями.
4	Проектний	Фахівці з окремого виду діяльності (необхідних видів діяльності) з окремим керівником комплектуються в окремому підрозділі на тимчасовій основі до завершення конкретного завдання (проекта) або його (завдання) часткового виконання.
5	Змішаний	Усі можливі комбінації пп. 1–4.
6	За стратегічними центрами	Об'єднуються необхідні відділи (управління) для вирішення стратегічних завдань розвитку ДПСУ незалежно від свого розміщення в організаційній структурі [3].

Дивізійна структура передбачає розподіл (ділення) (англ. division – ділення) організаційної структури на паралельні гілки, які мають свій комплекс підрозділів на чолі з керівником (див. рис.1 в).

Усі керівники гілок координуються загальним старшим керівництвом (наприклад, керівництво ВПС), а загальна структура може формуватися за зазначеними вище (див. табл.1) принципами [8]:

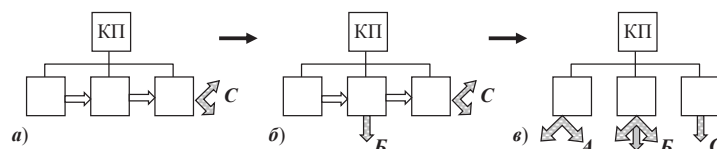


Рис. 1. Схема переходів підрозділу до дивізійної організаційної структури: а) лінійна; б) з додатковими завданнями; в) дивізійна

– за формою оперативно-службової діяльності – для реалізації кожної форми ОСД – своя гілка (див. рис. 2);

– за територіальним принципом ( регіональна структура), коли прикордонний підрозділ виконує завдання на визначеній ділянці відповідальності (наприклад, у межах району);

– за функціональним принципом;

– за змішаним принципом – коли декілька гілок, які сформовані для реалізації конкретної форми ОСД, у вищому рівні можуть поділятися за регіональним принципом;

– за стратегічними центрами або напрямками. У цьому випадку використовується поняття «модернізована дивізійна структура» [3].

Лінійну дивізійну структуру з поділом за функціональним принципом іноді розглядають як окремий тип організаційних структур – «лінійно-функціональна» [9].

Разом із тим доцільно зазначити, що лінійні та дивізійні організаційні структури є найбільш зручними для організації і контролю виконання завдань у повсякденних умовах несення служби. Під час ускладнення обстановки тимчасове або різке загострення ВПО з тенденціями до стабілізації складності обстановки призводить до необхідності оперативного створення тимчасових структурних одиниць для вирішення раптово виникаючих завдань, виявляється необхідність створення матричних організаційних структур (тимчасові оперативні штаби). У таких структурах підрозділи формуються з різних спеціалістів, які тимчасово під-

коряються як її керівництву, так і своєму керівнику за місцем основної служби.

Матрична (проектна) організаційна структура передбачає можливість створення робочих груп (оперативних штабів) для вирішення конкретних комплексних завдань, для розробки і реалізації окремих проектів. В якості прикладу на рис. 2 представлено варіант організаційної структури оперативно-бойової прикордонної комендатури.

У матричній формі організаційно-штатних структур керівники підрозділів мають відповідні повноваження, ресурси для виконання специфічних завдань та несуть відповідальність за організацію служби, якість і ефективність її реалізації.

Мережеві організаційні структури передбачають сукупність підрозділів, які об'єднані питаннями взаємодії на ділянці відповідальності ООДК (ДПСУ, МВСУ, СБУ, НГУ, МНСУ), діяльність яких координується загальним задумом дій у різних умовах обстановки (див. табл. 2). Організація діяльності реалізується шляхом виконання притаманних для підрозділів завдань і функцій та ресурсного забезпечення.

Залежно від обстановки та складу органів, що взаємодіють, можна виокремити три основних типа мережевої організації (стабільна, внутрішня та динамічна мережа). Особливості кожної представлено в табл. 2. Так у відповідності до [5]:

– Міністерство внутрішніх справ України безпосередньої участі у бойових діях не бере, але забезпечує виконання покладених на нього завдань та завдань, що визначені законодавством центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямо-

вується і координується Міністром внутрішніх справ України, а також здійснює воєнно-політичне і адміністративне керівництво Національною гвардією України. Крім того, забезпечує виконання заходів територіальної оборони;

– Державна служба України з надзвичайних ситуацій безпосередньої участі у бойових діях не бере, а здійснює захист населення і територій від наслідків ведення воєнних дій;

– головна відповідальність за виконання завдання та координацію зусиль у мирний час покладається: на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах – на Державну прикордонну службу України; у повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України;

– Державна прикордонна служба України здійснює охорону та захист пунктів пропуску через державний кордон, військових містечок її підрозділів та органів управління з метою припинення спроб їх блокування та захоплення, роззброєння прикордонних нарядів (прикордонних підрозділів); заподіяння шкоди життю і здоров'ю, захоплення заручників осіб, які перетинають державний кордон, прикордонників, членів їх сімей;

– головна відповідальність та координація зусиль щодо ліквідації наслідків масових інфекційних захворювань громадян покладається на Міністерство охорони здоров'я України;

– головна відповідальність та координація зусиль щодо ліквідації наслідків великомасштабного ураження сільськогосподарських рослин хворобами і шкідниками та масових інфекційних захворювань сільськогосподарських тварин покладається на Міністерство аграрної політики та продовольства України.

У табл. 2 скорочення вживаються у такому значенні: К – керівництво; БУ – безпосередня участь; КЗ – координація дій (заходів); ДР – допоміжна роль, сприяння у виконанні; ГВ – головна відповідальність; Зб – забезпечення (політико-дипломатичне, організаційне, ресурсне, наукове, технічне, виробниче, економічне, інформаційне тощо).

У мережевих організаційних структурах керівники органів, що взаємодіють, є незалежними суб'єктами. Під час реалізації загального задуму дій можуть використовуватися та обмі-

нюватися інформацією залежно від покладених функцій підрозділи, що взаємодіють, але на юридично обґрунтованих підставах. Взаємодія між суб'єктами сектору безпеки і оборони реалізується на основі механізмів військового та державного управління.

Підрозділи, які входять до складу мережі можуть мати всі розглянуті вище типи організаційних структур, а сама мережева структура може мати переваги:

– спеціалізації, як у функціональній структурі;

– автономності, як у дивізійній структурі;

– мобільності ресурсів – можливість перформатування завдань для інших суб'єктів сектору безпеки і оборони, що характерно для матричної організації.

При характеристиці змістовної частини елементів організаційної структури підрозділу та ступеня формалізації виконання службових завдань та взаємодії персоналу всередині підрозділу іноді використовують вирази: органічна, бюрократична та адхократична структура.

У свою чергу, дефініціями цих понять є [10]:

– органічна структура – її елементи відповідають конкретним елементам виконання завдань у відповідності до наявних функцій та загального задуму дій підрозділу;

– бюрократична структура – передбачає стандартизовані службові правила (наприклад, статутні взаємовідносини) на кожному напрямі реалізації діяльності, спеціалізацію посадових обов'язків та професійну компетентність персоналу, регламентовані комунікаційні канали, а також чітку ієрархію повноважень керівного складу;

– адхократична структура – структура, яка часто перелаштовується для вирішення нетипових завдань у складних динамічних умовах. Спеціалісти вважають, що саме такі структури є структурами майбутніх підрозділів і військового спрямування у тому числі.

Саме в таких організаційних структурах виникає необхідність оперативного формування та реформування підрозділів та штабів управління, а в мережевих структурах – і об'єктів підрозділів, що взаємодіють.





**Висновок.**

Інтуїтивне рішення цих завдань приносить далеко не завжди користь, оскільки часто є пов'язаним з необхідністю врахувати великі обсяги взаємопов'язаних завдань щодо реалізації функцій оперативно-службової (службово-бойової) діяльності, які важко піддаються контролю та управлінню. Керівництво в таких випадках переходить від контролю процесу до контролю його результату, що робить процес складно прогнозованим та підвищує ризик втрати ефективності. У зв'язку із цим стає актуальною розробка інструментальних засобів (теоретичних основ) рішення завдання синтезу організаційної структури прикордонних підрозділів або їх окремих елементів.

Іншим варіантом класифікації організаційних структур підрозділів може бути адаптований під специфіку предмету, який розглядається, варіант [10], що заснова-

ний на п'яти функціональних елементах організаційної структури (див. табл. 3). У цьому варіанті як ознаку класифікації використовують той елемент організаційної структури, який виконує головну роль в її діяльності. Отримана класифікація наведена у табл. 3.

Крім розглянутих основних типів, у літературі зустрічаються також інші назви організаційних структур (багатовимірні, віртуальні та ін.) [1, 2, 3]. Але за своєю сутністю вони можуть бути приведені до вже розглянутих типів.

Разом із тим, багато вчених, наприклад, Б. З. Мільнер [6], вважають, що «універсальних організаційних структур поки не існує». У зв'язку з цим кожний етап діяльності прикордонного підрозділу може потребувати контролю удосконалення, а за необхідності і синтезу такої організаційної структури, яка б найкраще відповідала меті та поточним умовам діяльності [4].

Таблиця 3

**Класифікація оргструктур прикордонних підрозділів за ключовими елементами**

№	Тип структури	Ключова частина	Координаційний механізм	Еквівалентна назва, наприклад
1	Проста структура	Стратегічний апекс	Прямий контроль	Лінійна, відділення інспекторів прикордонної служби
2	Механістична	Техноструктура	Стандартизація службових процесів	Лінійно-функціональна, відділ прикордонної служби
3	Професійна	Операційне ядро (професійний персонал)	Стандартизація навичок та знань (кваліфікації)	Прикордонний загін, ОБПК, ПКШР
4	Дивізійна	Середня лінія	Стандартизація рішення	Дивізійна з варіантами поділу
5	Адхократична	Допоміжний персонал	Взаємне погодження	Матрична структура з функціональним й регіональним групуванням (Регіональне управління, Департаменти Адміністрації ДПСУ)

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Залож В. В., Мейко О. В., Івашков Ю. Б. Підвищення результативності діяльності прикордонного загону за рахунок ефективного ціле покладання та постановки завдань. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: військові та технічні науки: наукове видання / гол. ред. Олексієнко Б. М. Хмельницький : Видавництво НА ДПСУ, 2018. №1 (75). С. 1–8.
2. Магась Г. А. Обґрунтування основних підходів щодо формування методичного апарату прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності в Державній прикордонній службі України. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7, № 1-2. С. 96–115.
3. Мазур И. И., Шапиро В. Д., Титов С. А., Элькина Л. В. Реструктуризация предприятий и компаний: справочное пособие. Москва : Высш. школа, 2000. 587 с.
4. Маланчій М. О. Емпіричні індикатори професійного розвитку особового складу Державної прикордонної служби України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2018. Вип. 2(20). С. 1–9. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02\(20\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/16.pdf) (дата звернення: 01.11.2018 р.)
5. Маланчій М. О. Формування професійної ідентичності персоналу Державної прикордонної служби України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро, 2016. 20 с.
6. Мильнер Б. З. Теория организации: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : ИНФРА-М, 2002. XVIII, 558 с.
7. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации; пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. Санкт-Петербург : Питер, 2002. 512 с.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». Урядовий кур'єр. 2016. № 52.
9. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
10. Экономика предприятия: учебник для вузов / Л. Я. Аврашков, В. В. Адамчук, О. В. Антонова и др.; под ред. В. Я. Горфинкеля, В. А. Швандара. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. 742 с.

## REFERENCES

1. Zaloz, V. V., Meiko, O. V., Ivashkov, Yu. B. (2018). Pidvyshchennya rezul'tatyvnosti diyal'nosti prykordonnoho zahonu za rakhunok efektyvnoho tsile pokladannya ta postanovky zavdan. [Improving the effectiveness of the border detachment at the expense of effective whole-tasking and task setting]. *Collection of scientific papers of the National Academy of State Border Guard Service of Ukraine. Series: Military and Technical Sciences*. (No. 1 (75)), (pp. 1–8). B. M. Oleksienko (Ed.). Khmelnitsky: Publishing House at the State Tax Service of Ukraine [in Ukrainian].
2. Magas, G. A. (2019). Obgruntuvannya osnovnykh pidkhodiv shchodo formuvannya metodychnoho aparatu prohnozuvannya efektyvnosti operatyvno-sluzhbovoyi diyal'nosti v Derzhavniy prykordonniy sluzhbi Ukrayiny. [Substantiation of the basic approaches to the formation of the methodological apparatus for predicting the efficiency of operational and service activities in the State Border Service of Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 96–115 [in Ukrainian].
3. Mazur, I. I., Shapiro, V. D., Titov, S. A., & Elkina, L. V. (2000). *Restrukturyzatsyya predpryyatyy u kompanyy: spravochnoe posobyе [Restructuring of enterprises and companies]*. Moscow: Higher School [in Ukrainian].
4. Malanchiy, M. O. (2018). Empirychni indykatory profesiynoho rozvytku osobovoho skladu Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrayiny. [Empirical indicators of professional development of personnel of the State Border Guard Service of Ukraine]. *Public Administration: Theory and Practice*, 2 (20), 1–9. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02\(20\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/16.pdf) (accessed: 11/01/2018) (in Ukrainian)
5. Malanchii, M. O. (2016). Formuvannya profesiynoyi identychnosti personalu Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrayiny [Formation of Professional Identity of the State Border Guard Service of Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Dnipro [in Ukrainian].
6. Milner, B. Z. (2002). *Teoriya orhanyzatsyy: uchebnyk. [Organization theory]*. (3rd ed., rev). Moskwa: INFRA-M [in Russian].
7. Mintzberg, G. (2002). *Struktura v kulake: sozdanye éffektyvnoy orhanyzatsyy. [The structure in the fist: the creation of an effective organization]*. Yu. N. Kapturevsky (Ed., Trans.). St. Petersburg: Peter [in Russian].
8. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of March 4, 2016 «Pro Kontseptsiyu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrayiny». [“On the Concept of Development of the Security and Defense Sector of Ukraine”]. (2016). *Government Courier*, 52 [in Ukrainian].

9. Sytnyk, G. P. (2012). *Derzhavne upravlinnya u sferi natsional'noyi bezpeky (kontseptual'ni ta orhanizatsiyno-pravovi zasady): pidruchnyk. [State Administration in the field of national security (conceptual and organizational-legal basis)]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

10. Avrashkov, L. Ya., Adamchuk, V. V., Antonova, O. V. et al. (1998). *Ékonomyka predpryyatyya: uchebnyk dlya vuzov. [Economics of the enterprise]*. V. Ya. Gorfinkel, V. A. Schwandar (Eds.). (2nd ed., rev.) Moscow: Banks and Stock Exchanges, UNITI [in Russian].

**Мейко Олександр Володимирович**

Кандидат військових наук

Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького  
29003, м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46

**Mayko Oleksandr**

Ph.D. of Military Sciences

Bogdan Khmelnytsky National Academy of State Border Guard Service of Ukraine  
46, Shevchenko Str., Khmelnytskyi, 29003, Ukraine

Email: dachia\_75@ukr.net

ORCID: 0000-0002-8774-7806

Цитування: Мейко О. В. Принципи та умови формування типових організаційних структур прикордонних підрозділів. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 12. С. 49-58.

Citation: Mayko, O.V. Pryntsypy ta umovy formuvannya typovykh orhanizatsiinykh struktur prykordonnykh pidrozdiliv [Principles and conditions of formation of typical organizational structures of border subsidiaries]. *Public administration aspects*, 7 (12),49--58.

Стаття надійшла / Article arrived: 12.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 11.12.2019

## Взаємозв'язок урбанізації з формуванням і реалізацією публічної політики громадського здоров'я в Україні

*Олексій Деміхов, Сумський державний університет*

**Мета дослідження** полягає у вивченні і з'ясуванні сучасних закордонних технологій публічної політики громадського здоров'я в контексті впливу на них урбанізаційних процесів, а також дослідженні можливостей імплементації кращих практик в Україні. Матеріали. У статті розкриваються особливості впровадження публічної політики громадського здоров'я в розвинутих країнах світу в умовах збільшення щільності населення і розширення агломерацій. Дослідження виконано на основі аналізу статистичних даних, публікацій в засобах масової інформації та наукових статей. Зокрема, здійснений порівняльний статистичний аналіз країн світу щодо розповсюдження захворюваності різних видів та проведена кореляція цих процесів з урбанізаційною динамікою. Наводяться експертні оцінки спеціалістів ООН і Всесвітньої організації охорони здоров'я щодо процесів концентрації проживання населення по всьому світу, погіршення умов життя, якості охорони здоров'я, рівня захворюваності і відповідної профілактики, промоції здорового способу життя і контролю якості товарів, робіт і послуг для населення. Окремо акцентовано увагу на екологічних проблемах густонаселених територій, зокрема завдяки поширенню автотранспорту, неякісному житловому будівництву і неконтрольованим промисловим викидам. Також описаний зв'язок динаміки урбанізації з посиленням малорухомого способу життя городян. Оцінено міський спосіб життя як такий, що потребує негайного впливу з боку суб'єктів публічної політики в сфері громадського здоров'я. З урахуванням актуальності для України вказаного питання, вивчений досвід іноземних суб'єктів публічного управління і публічної політики щодо проактивного підходу до формування концепції громадського здоров'я в умовах урбанізаційних трансформацій у суспільстві. Також здійснений огляд практичних результатів роботи державних установ у розвинутих країнах, який доцільно запроваджувати в Україні. Висновки. У результаті дослідження, на прикладі позитивного досвіду високо розвинутих країн світу, чітко окреслені подальші напрями розвитку політики громадського здоров'я в Україні з урахуванням тенденції поглиблення урбанізаційних процесів.

**Ключові слова:** публічна політика, публічне управління, громадське здоров'я, урбанізація, охорона здоров'я, якість життя, якість здоров'я, вплив громади

## The relationship of urbanization with the formation and implementation of public health policy in Ukraine

*Oleksii Demikhov, Sumy State University*

The purpose of the research is to study and find out the modern foreign technologies of public health policy in the context of the impact of urbanization processes, to explore the possibilities of implementation of best practices in Ukraine.

**Materials.** Peculiarities of public health policy implementation in developed countries in the context of population density increase and agglomeration expansion are described in the article. The study is based on the analysis of statistics, publications in the media and scientific articles. The comparative statistical analysis of the countries of the world on the incidence of the incidence of different species and the correlation of these processes with the urbanization dynamics is made in the article. Expert assessments of UN and World Health Organization experts on processes of concentration of population around the world, deterioration of living conditions, quality of health, morbidity and appropriate prevention, promotion of healthy lifestyle and quality control of goods, works and services for the population are given in the article. Particular emphasis is placed on the environmental problems of densely populated areas, including through the proliferation of motor vehicles, substandard housing and uncontrolled industrial emissions. The connection of the dynamics of urbanization with the increase of the sedentary lifestyle of the citizens is also described. The urban way of life is assessed as requiring immediate influence by public health policy makers. The current experience

of foreign public administration and public policy entities on a proactive approach to shaping the concept of public health in the context of urban transformation in society can be used in Ukraine. Practical results of the work of state institutions in developed countries should be implemented in Ukraine. Conclusions. On the example of the positive experience of the capitalist countries of the world, the further directions of the development of public health policy in Ukraine in the conditions of deepening urbanization processes are clearly defined.

**Keywords:** *public policy, public administration, public health, urbanization, health care, quality of life, quality of health, community impact*

## Взаимосвязь урбанизации с формированием и реализацией публичной политики общественного здоровья в Украине

*Алексей Демихов, Сумский государственный университет*

**Цель исследования** заключается в изучении и выяснении современных зарубежных технологий публичной политики общественного здоровья в контексте влияния на них урбанизационных процессов, а также исследовании возможностей имплементации лучших практик в Украине. Материалы. В статье раскрываются особенности внедрения публичной политики общественного здоровья в развитых странах мира в условиях увеличения плотности населения и расширение агломераций. Исследование выполнено на основе анализа статистических данных, публикаций в средствах массовой информации и научных статей. В частности, осуществлен сравнительный статистический анализ стран мира по распространению заболеваемости различных видов и проведена корреляция этих процессов с урбанизационной динамикой. Приводятся экспертные оценки специалистов ООН и Всемирной организации здравоохранения относительно процессов концентрации проживания населения по всему миру, ухудшение условий жизни, качества здравоохранения, уровня заболеваемости и соответствующей профилактики, продвижения здорового образа жизни и контроля качества товаров, работ и услуг для населения. Отдельно акцентировано внимание на экологических проблемах густонаселенных территорий, в частности благодаря распространению автотранспорта, некачественному жилищному строительству и неконтролируемым промышленным выбросам. Также описан связь динамики урбанизации с усилением малоподвижного образа жизни горожан. Оценен городской образ жизни как таковой, что требует немедленного влияния со стороны субъектов публичной политики в сфере общественного здоровья. С учетом актуальности для Украины указанного вопроса, изучен опыт иностранных субъектов публичного управления и публичной политики по проактивной подхода к формированию концепции общественного здоровья в условиях урбанизационных трансформаций в обществе. Также осуществлен обзор практических результатов работы государственных учреждений в развитых странах, который целесообразно вводить в Украине. Выводы. В результате исследования, на примере положительного опыта высокоразвитых стран мира, четко очерчены дальнейшие направления развития политики общественного здоровья в Украине с учетом тенденции углубления урбанизационных процессов.

**Ключевые слова:** *публичная политика, публичное управление, общественное здоровье, урбанизация, здравоохранение, качество жизни, качество здоровья, влияние общины.*

### Вступ.

**П**роцеси урбанізації по всьому світу щороку набувають додаткової динаміки, роль міст у розвитку сучасного суспільства постійно зростає. Це стосується як економічної, соціо-культурної, так і медико-санітарної сфери людства. Розростання міст призводить, зокрема, і до поширеності захворюваності міського населення, екологічних, демографічних і соціальних негараздів. Неконтрольовані процеси

урбанізації вже призводять до гуманітарних і економічних криз.

Зі слів колишнього керівника Всесвітньої організації охорони здоров'я М. Чен, загальновідомо, що на даний час майже половина всього людства живе в містах – і ця частка продовжує зростати. Міста, де сконцентровані культура, інфраструктура і організації, уже давно є двигуном прогресу цивілізації, центрами можливостей та процвітання. Для багатих і бідних у розвинених і країнах, що розвиваються,

міста пропонують унікальні можливості для своїх жителів щодо підвищення доходу, мобілізації політичних дій і надання більш широкого доступу до освіти, медичних і соціальних служб. Однак і перелік потенційних небезпек життя в місті і пов'язаних з ними ризиків для здоров'я теж є довгим: несприятливі житлові умови і скупченість проживання, проблеми з безпекою харчових продуктів і води, незадовільна робота санітарно-гігієнічних служб і служб видалення твердих відходів, забруднення повітря, перевантажений транспорт і багато іншого. Багато міст стикаються з потрійною загрозою: швидке поширення інфекційних захворювань при скупченості проживання в антисанітарних умовах. Хронічні неінфекційні захворювання «процвітають» при глобалізації нездорового способу життя, який безпосередньо пов'язаний з життям у місті – куріння, неправильне харчування, сидячий спосіб життя і шкідливе вживання алкоголю. Додатковий тягар на здоров'я міських мешканців накладають нещасні випадки, травми, дорожньо-транспортні пригоди, акти насильства і злочини [2, С.4].

З урахуванням таких процесів, нині в світі запроваджується новий формат розвитку сфери охорони здоров'я, який можна назвати «Включенням питання здоров'я населення у всі публічні політики держави».

Саме вивчення аспектів впливу урбанізації на стан профілактики, моніторингу і оцінки захворюваності міського населення, якості його життя, можливості ведення здорового способу життя дозволить виробити нові підходи до формування і реалізації публічної політики в сфері громадського здоров'я в Україні. На нашу думку, аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду публічної політики в сфері громадського здоров'я є актуальним і дозволить значно розширити уявлення про роль держави, органів місцевого самоврядування, громадськості і стейкхолдерів у цих процесах.

Стаття виконана в рамках роботи над НДР «Формування принципів, методів

і механізмів державного управління в сфері науково-освітніх проектів та інфраструктурних програм житлового господарства в рамках інформаційно-комунікаційної адаптації до європейських стандартів» (ДР № 0117U003352).

#### **Основний матеріал.**

На думку дослідників В. Короленка і В. Ляшка, громадське здоров'я – це система наукових, політичних, економічних, медико-соціальних заходів, спрямованих на організацію зусиль суспільства, державних та недержавних інституцій, громад та окремих осіб щодо зміцнення здоров'я, профілактики захворювань, продовження активного і працездатного віку шляхом забезпечення умов, за яких люди можуть бути здоровими, а також заохочення до здорового способу життя [9].

Вказані проблеми впливу урбанізації на здоров'я населення досліджували такі науковці, як Москаленко В. Ф., Грузева Т. С., Галієнко Л. І. [6], а також Гнідой І. М. і Діхтярук І. І. [3].

Природне та перевлаштоване людиною під себе навколишнє середовище впливає на здоров'я городян через географію і клімат, якість житла, повітря, транспорту систему та інфраструктуру. Соціальні та економічні умови, враховуючи доступність можливостей у сфері економіки та освіти, безпеки і правопорядку, соціального забезпечення та однакості, гендерної рівності, здійснюють величезний вплив на здоров'я мешканців міст. Безпека і якість продуктів харчування впливає на здоров'я за рахунок нестачі харчів з причин посухи і переходу на насичені калоріями дієти з високим вмістом жиру, цукру і солі. Також на загальний стан здоров'я популяції міста впливають такі ключові аспекти, як доступ до послуг первинної медико-соціальної допомоги високої якості і загальне охоплення та організація невідкладної меддопомоги. І нарешті, управління міським господарством нероздільно пов'язано зі здоров'ям і добробутом громадян за рахунок здатності муніципалітетом створити в місті платформу,

яка дозволить мешканцям використати свої таланти для покращення власних соціальних і економічних умов життя [2, с. 9–10].

Рівність у галузі здоров'я – це, перш за все, питання соціальної справедливості і показник здатності міст забезпечити своїх громадян необхідними умовами для здоров'я і благополуччя, а також допомогти їм у досягненні власних прагнень і реалізації потенційних можливостей.

Такі честолюбні плани можуть бути реалізовані за рахунок переорієнтації наших традиційних підходів. Це має на увазі возз'єднання громадської охорони здоров'я і містобудування в межах багаторівневої структури міського управління [2, с.16].

Поступово уряди провідних країн світу змінюють парадигму розвитку сфери охорони громадського здоров'я. Якщо раніше в ході побудови публічної політики в цій сфері акцентувалась увага саме на проблемах смертності і захворюваності, то зараз технократи вирішують завдання щодо покращення здоров'я і підвищення рівня добробуту. Тобто уряди почали аналізувати великі обсяги даних і дійшли висновку, що рівень добробуту популяції є першопричиною формування рівня її захворюваності, і ця кореляція є зворотною.

За матеріалами доповіді ВООЗ 2018 року, послідовно міністерства охорони здоров'я розширюють доказову базу, використовуючи не лише кількісні і статистичні дані, але й відомості зі сфери медичної культурології та суспільнознавства, а також описові дані, отримані від

реальних людей (фокус-групи, інтерв'ювання) з їх суб'єктивним досвідом. Застосування такого комплексного підходу, заснованого на використанні змішаних методів, дозволило провести аналіз тенденцій у галузі охорони здоров'я, який дійсно враховує суспільні та культурні фактори, які впливають на стан охорони здоров'я та благополуччя, і доповнює відповіді на питання «що?» і «скільки?» поясненнями «чому». Це дозволило висунути на перший план нового порядку денного наукових досліджень громадського здоров'я низку надважливих цінностей, які покладені в основу глобальної політики «Здоров'я–2020» – забезпечення життєстійкості та розширення прав і можливостей локальних громад, а також підхід, який охоплює всі етапи життя людини профілактикою захворюваності і охороною здоров'я [4].

Аналізуючи статистичні дані вказаної Доповіді ВООЗ 2018 року в частині стану охорони здоров'я в Європі [4], зазначимо, що уряди країн Європи стратегічно націлені на досягнення низки цільових орієнтирів у сфері охорони здоров'я згідно з політикою «Здоров'я–2020».

Так, наприклад, не дивлячись на те, що споживання алкоголю в Єврорегіоні загалом знижується, рівні споживання серед повнолітнього населення в порівнянні з іншими регіонами залишаються найвищими в світі. Особливо вражаючою є різниця в рівнях споживання алкоголю в різних країнах: в 2014 р. вона склала від 1,1 до 15,2 літри на душу населення на рік (рис.1).



Рис.1 Різниця в рівнях споживання чистого спирту на душу населення у віці старше 15 років на рік по Єврорегіону (2014 р.) [4]

Показники вживання тютюну серед дорослих в Європі – найвищі в світі: курцями є 29 % громадян у віці 15 років і старше.

Показники надлишкової ваги тіла та ожиріння мають тенденцію до підвищення майже в усіх державах-членах ЄС. При цьому між країнами серед підлітків

і між чоловіками та жінками спостерігається істотний розрив. Показник надлишкової ваги тіла збільшився з 55,9 % населення у 2010 р. до 58,7 % у 2016 р., а показник ожиріння – з 20,8 % до 23,3 %. У більшості країн показники надлишкової ваги тіла були вищими у чоловіків, а показники ожиріння – у жінок (рис.2).

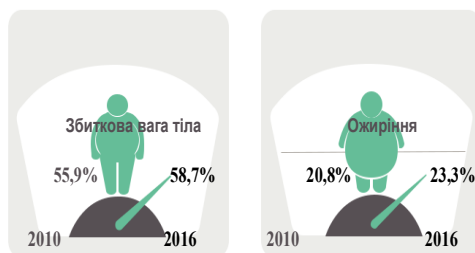


Рис.2 Зростання відсотку населення, яке страждає збитковою вагою тіла або ожирінням протягом 2010–2016 рр. [4]

Смертність від зовнішніх причин, пов'язаних з травмами та отруєннями, в Європі стабільно знижується – з 82 випадків на 100 тис. населення в 2000 р. до 57 випадків на 100 тис. населення у 2010 р. та 50 випадків на 100 тис. населення в 2015 р. Однак серйозне занепокоєння викликає той факт, що в 2015 р. смертність від таких причин серед чоловіків як і раніше була в 3,3 рази вищою, ніж серед жінок.

Загалом розрив між державами-членами за показниками, що належать до соціальних детермінант здоров'я (дитяча смертність, очікувана тривалість життя, охоплення дітей початковою шкільною освітою і рівень безробіття), скоротився. Обнадіює й те, що кількість країн регіону, які взяли стратегії щодо скороченню нерівностей, збільшилось з 29 з 53 країн у 2010 р. до 42 країн в 2016 р. Незважаючи на ці позитивні тенденції, абсолютні відмінності між країнами залишаються на дуже високому рівні, вказуючи на необхідність вжиття в конкретних випадках більш рішучих заходів.

За об'єктивними параметрами рівень добробуту населення в різних країнах Європейського регіону істотно відрізняється. Загалом суб'єктивна оцінка задоволеності життям становить 6 балів (10 балів – абсолютно задоволений). Деякі країни дають відносно низьку

загальну оцінку в 5 балів або нижче, тоді як в інших країнах оцінка задоволеності життям є найвищою в світі, досягаючи 7,6 балів. Рівень соціальної підтримки або соціальних зв'язків у Регіоні (об'єктивний параметр благополуччя) знизився, хоча і залишається відносно високим. Так, якщо в 2013 р. 86 % населення у віці 50 років і старше відповіли, що у них є сім'я або друзі, на яких вони можуть покластися в скрутну хвилину, то до 2015 р. цей показник впав до 81 %.

Також провідними країнами Європи був встановлений пріоритет забезпечення загального охоплення послугами охорони здоров'я: створення таких систем, в межах яких основні послуги доступні всьому населенню, а платежі за рахунок власних коштів пацієнтів залишаються на прийнятному рівні. У випадку із забезпеченням загального охоплення послугами охорони здоров'я та права на здоров'я як цільового орієнтиру ситуація залишається неоднозначною: деякі індикатори обнадіують, тоді як інші залишаються незмінними або змінюються в несприятливий бік. Тут між країнами Європи також спостерігаються суттєві відмінності. Можемо пояснити їх різним соціально-економічним станом у досліджуваних державах. Середні загальні витрати на охорону здоров'я в Євросоюзі

в 2014 р. склали 8,2 % ВВП, практично не змінилися в порівнянні з 2010 р. (8,3 %). Однак між державами-членами існує значний розрив у витратах, що склали в 2014 р. 2,1–11,9 % ВВП конкретної країни. Крім того, мали місце помітні регіональні відмінності: так, середні витрати на охорону здоров'я в пострадянських країнах склали 6,6 % ВВП, тоді як в країнах Північної Європи (Данія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія та Швеція) цей показник дорівнював 10,8 % [4].

Поряд з цим залишається не вирішеним питання нерівномірності застосування цих орієнтирів між країнами та регіонами країн, а також проблема гендерної і вікової нерівномірності.

Як пропозиції щодо покращення інструментів політики громадського здоров'я експертами пропонується створення єдиних та функціонально суміщених інформаційних систем для інтеграції і координації зусиль між країнами, а також подолання розриву між науковими дослідженнями і практикою застосування публічної політики в цій сфері [4].

Цікаво порівняти основні показники здоров'я в таких країнах як Болгарія, Україна і Фінляндія. Болгарія обрана автором публікації для порівняння як країна Східної Європи, колишня радянська країна Варшавського договору, близька до України за економічним потенціалом і ментальністю, однак прийнята нині в ЄС і НАТО. Фінляндія обрана як розвинута капіталістична країна, однак не настільки потужна як, наприклад, Німеччина, що дозволяє говорити про більш коректне порівняння стосовно України. Так, згідно зі щорічною статистичною публікацією Європейського регіонального бюро ВООЗ – 2016 [7], нами складена така порівняльна таблиця (табл. 1). Відзначимо, що ці показники стосуються маркерів політики «Здоров'я–2020» та Цілей сталого розвитку.

Дані, наведені в табл.1, були систематизовані, перевірені і оброблені у відповідності до стандартної методології, яка застосовується ЄВРОСТАТОМ, ВООЗ та іншими закладами системи ООН [7].

Аналізуючи табл.1, відзначимо, що рівень безробіття безпосередньо не коре-

лює з іншими показниками здоров'я нації, оскільки в сучасних умовах багато незареєстрованих самозайнятих осіб, особливо на урбанізованих територіях, що дає можливість виживати офіційно безробітним. Усереднений рівень безробіття в Україні, Болгарії і Фінляндії приблизно однаковий. Очікувана тривалість життя в Україні менша, ніж в Болгарії або Фінляндії, і це пояснюється високим рівнем смертності українців (від всіх вказаних в табл.1 причин), відповідно порівняно з двома іншими європейськими народами. Загальна кількість лікарень на 100 тис. населення, державні і загальні витрати на охорону здоров'я в Україні менші за європейські, а відповідні витрати за рахунок власних коштів населення вищі, ніж в Болгарії та Фінляндії. Цікавою є статистика щодо шкідливих звичок – за тютюнопалінням українці-чоловіки випереджають вказані європейські народи, а за вживанням алкоголю – навпаки. При цьому європейки палять частіше українок. Напевне, це викликано вищим рівнем життя в Європі, що дозволяє частіше купувати алкоголь і тютюнові вироби. За рівнем вакцинації українці значно відстають від європейців, особливо це стосується поліомієліту. Такі тенденції не можуть не позначитись на зменшенні кількості в Україні здорових років життя.

З огляду на вказані вище нові виклики сучасного світу, Всесвітня організація охорони здоров'я і організація ООН-ХАБІТАТ розробили методичний посібник «Urban HEART» (Health Equity Assessment and Response Tool). Вказаний інструмент полегшує створення бази фактичних даних і призначається менеджменту міст для оцінки рівня несправедливості щодо здоров'я і з метою вжиття відповідних заходів у відповідь у міських умовах. Створена ВООЗ методика оцінки та усунення несправедливості стосовно здоров'я в містах заохочує використання наявних даних, які розбиваються за такими критеріями, як соціально-економічна група і район проживання. Створена ООН-ХАБІТАТ програма UrbanInfo допомагає користувачам зберігати, представляти і аналізувати міські показники за допомогою цілої низки механізмів [8].

Таблиця 1

Порівняльна таблиця основних показників здоров'я в Україні, Болгарії і Фінляндії\*

Показник здоров'я		Україна	Болгарія	Фінляндія
Рівень безробіття (усереднений за 2008–2013рр.)		8,0	12,0	8,0
Очікувана тривалість життя, кількість років, (станом на 2016 р.)	чоловіки	67,5	71,1	78,4
	жінки	77,3	78,1	84,2
Кількість здорових років життя при народженні, (станом на 2016 р.)		64,0	66,4	71,7
Коефіцієнт смертності в результаті вбивств і нападів (на 100 тис населення), (станом на 2016 р.)		4,6	1,2	1,5
Коефіцієнт смертності в результаті самогубств і навмисних самопошкоджень (на 100 тис населення), (станом на 2016 р.)		15,8	7,8	13,6
Дитяча смертність на 1 тис живонароджень, (станом на 2016 р.)		8,1	7,7	1,7
Материнська смертність на 100 тис живонароджень, (станом на 2016 р.)		14,8	12,0	8,0
Витрати на послуги охорони здоров'я за рахунок власних коштів як % загальних витрат на охорону здоров'я, (станом на 2016 р.)		54,3	48,0	20,4
Загальні витрати на охорону здоров'я у % до ВВП, (станом на 2014 р.)		7,1	8,4	9,7
Державні витрати на охорону здоров'я у % до загальних витрат на охорону здоров'я, (станом на 2014 р.)		50,8	54,6	75,3
Кількість лікарень на 100 тис населення, (станом на 2014 р.)		4,0	4,9	4,7
Стандартизоване за віком розповсюдження вживання тютюну (%) серед осіб у віці 15 років і старше (станом на 2016 р.)	чоловіки	47,0	44,0	23,0
	жінки	14,0	30,0	18,0
Вживання алкоголю серед осіб у віці 15 років і старше (літри) (станом на 2016 р.)		6,0	11,0	8,0
Стандартизований за віком оціночний рівень розповсюженості (%) ожиріння (ІМТ $\geq$ 30) серед осіб у віці 20 років і старше, (станом на 2016 р.)		24,0	25,0	22,0
Діти, вакциновані проти поліомієліту (%), (станом на 2017 р.)		48,0	92,0	89,0
Діти, вакциновані проти кору (%), (станом на 2017 р.)		86,0	94,0	94,0

Таким чином, аналізуючи глобальні світові тенденції, у сучасній Україні формується і реалізується публічна політика збереження здоров'я та повноцінного життя людей як однієї із найважливіших цілей спільноти. Україна в своїх євроінтеграційних процесах орієнтується на політику «Здоров'я–2020: основи

Європейської політики в підтримку дій держави і суспільства в інтересах здоров'я і благополуччя» [1], а також на вимоги Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [15]. Також основними документами, що визначають курс дій держави в цьому напрямі, є Європейський план дій з укріплення потенціалу та послуг

громадського здоров'я: EUR/RC62/12 [5], а також такі національні нормативно-правові акти, як Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вибір» від 31.10.2011 № 1164-р [13], Стратегія сталого розвитку «Здоров'я–2020», затверджена Указом Президента України від 12.01.2015 №5 [12], Концепція розвитку системи громадського здоров'я в Україні [14].

Зосереджуючись на останньому документі, необхідно вказати, що Концепція розвитку системи громадського здоров'я запроваджує в Україні процес стратегічного планування розвитку системи із залученням зацікавлених сторін. Концепція закладає засади переорієнтації фокусу системи охорони здоров'я від політики лікування до політики зміцнення та збереження здоров'я і запобігання захворювань. Для зменшення впливу неінфекційних захворювань впроваджується підхід, який дасть можливість людям самим зробити вибір заходів, спрямованих на зміцнення їхнього здоров'я. Це також дозволить очікувати та вимагати, і від органів місцевого самоврядування зокрема, ухвалення відповідних рішень. Впровадження Концепції дасть поштовх для розбудови системи сфери громадського здоров'я в Україні, зокрема для комплексної реформи системи охорони здоров'я.

Кабінет Міністрів України в 2017 році затвердив План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я [11]. Цей документ передбачає:

- посилення контактів із суспільством з метою промоції діяльності органів громадського здоров'я;
- розвиток кадрових ресурсів у системі громадського здоров'я, внесення змін до національного класифікатора професій за напрямом «громадське здоров'я»;
- впровадження електронної системи управління інформацією в лабораторній мережі системи громадського здоров'я;
- організацію пілотних проектів щодо

створення регіональних центрів громадського здоров'я (сьогодні вже діють 13 таких центрів: у м. Київ, Кіровоградській, Житомирській, Львівській, Рівненській, Волинській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Київській, Хмельницькій, Черкаській та Полтавській областях). Також розпочато утворення ще п'яти центрів — у Запорізькій, Луганській, Вінницькій, Чернівецькій і Закарпатській областях. А до кінця 2020 р. центри громадського здоров'я будуть функціонувати у кожному регіоні України [10];

– розроблення регіональних планів комплексних заходів та програм з профілактики та лікування захворювань, які спричиняють найбільший негативний соціально-демографічний та економічний вплив.

Окремо необхідно відзначити заходи з усунення перешкод у сфері розвитку громадського здоров'я в Україні в умовах урбанізації:

1. Покращення комунікації в сфері громадського здоров'я. Мається на увазі техніка інформування та впливу на мотивацію населення щодо збереження здоров'я.

2. Запровадження адвокатури в сфері громадського здоров'я — діяльність з представництва та захисту інтересів людини в сфері охорони здоров'я.

Як бачимо, законодавець створює інструменти міждисциплінарного, взаємопов'язаного впливу різних публічних політик, які стосуються якості життя людини та її здоров'я.

#### **Висновки.**

Запропонований нами для вивчення іноземний досвід розвитку інструментів публічної політики в сфері громадського здоров'я в умовах стрімкої урбанізації в перспективі може бути застосований у сучасних умовах вітчизняного публічного управління і політики. Комплексне використання суб'єктами української публічної політики вказаних практик у ході медичної реформи і запровадження напряму громадського здоров'я в майбутньому дадуть позитивні результати.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. «Здоровье–2020: основы европейской политики в поддержку действий всего государства и общества в интересах здоровья и благополучия» / Всемир. орг. здравоохранения. Копенгаген: Всемир. орг. здравоохранения, Европ. регион. бюро, 2013. // Всемирная организация здравоохранения, Европейское региональное бюро: офиц. сайт. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/215433/Health2020-Short-Rus.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/215433/Health2020-Short-Rus.pdf) (дата звернення: 07.12.2019).
2. «Скрытые» города: выявление и устранение несправедливости в отношении здоровья в городах // Доклад ВОЗ и Программы ООН по населенным пунктам. WHO Kobe Centre-UN-HABITAT, 2010. 20 с.
3. Гнідой І.М., Діхтярук І.І. Здоров'я школярів в умовах екологічного свинцевого пресингу. Матеріали наук.-практ. конф. Українського науково-дослідного інституту охорони здоров'я дітей та підлітків «Здоров'я школярів на межі тисячоліть», 17–19 травня 2000 р. Харків, 2000. С.16–19.
4. Доклад ВОЗ о состоянии здравоохранения в Европе 2018. Больше, чем просто цифры: фактические данные для всех. Основные положения. Копенгаген, Европейское региональное бюро ВОЗ, 2018. 15 с.
5. Европейский план действий по укреплению потенциала и услуг общественного здравоохранения: EUR/RC62/12: Европ. регион. комитет, 62-я сессия, Мальта, 10–13 сент. 2012 г. / Всемир. орг. здравоохранения, Европ. регион. бюро. Копенгаген: Всемир. орг. здравоохранения, Европ. регион. бюро, 2013. // Всемирная организация здравоохранения, Европейское региональное бюро: офиц. сайт. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf) (дата звернення: 07.12.2019).
6. Москаленко В. Ф., Грузева Т. С., Галієнко Л. І. Передчасна смертність населення як глобальна соціально-медична проблема. Охорона здоров'я України. 2008. №2 (30). С.9–19.
7. Основні показники здоров'я в Європейському регіоні–2019. Щорічна статистична публікація Європейського регіонального бюро ВОЗ. Копенгаген, 2016. 8 с.
8. Офіційний веб-портал Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я: Публікація двох великих докладів. URL: <http://www.euro.who.int/ru/media-centre/sections/press-releases/2010/11/who-releases-two-major-reports> (дата звернення: 14.12.2019).
9. Офіційний сайт В. Короленка. URL: [http://estetmed.org/?page\\_id=42](http://estetmed.org/?page_id=42) (дата звернення: 18.12.2019).
10. Офіційний сайт Центру громадського здоров'я МОЗ України. URL: <https://phc.org.ua/regionalni-cgz> (дата звернення: 07.12.2019).
11. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 560-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2017-%D1%80> (дата звернення: 07.12.2019).
12. Про Стратегію сталого розвитку «Здоров'я-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 18.03.2017).
13. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вибір»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 № 1164-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-p> (дата звернення: 07.12.2019).
14. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1002-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-p> (дата звернення: 07.12.2019).
15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: від 27.06.2014, ратиф. із заявою законом України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 07.12.2019).

## REFERENCES

1. «Zdorove–2020: osnovy evropeiskoi politiki v podderzhku deistvii vsego gosudarstva i obshchestva v interesakh zdorovia i blagopoluchiiia» [“Health–2020: a European policy framework supporting action across the state and society for health and well-being”]. (2013). *Vsemirnaia organizatsiia zdravookhraneniia, Evropeiskoe regionalnoe biuro: ofitc. sait – World Health Organization, Regional Office for Europe: official site*. Retrieved from [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/215433/Health2020-Short-Rus.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/215433/Health2020-Short-Rus.pdf) [in Russian].

2. «Skrytye» goroda: vyivlenie i ustranenie nespravedlivosti v otnoshenii zdorovia v gorodakh [“Hidden” cities: identifying and addressing health inequities in cities]. (2010). *Doklad VOZ i Programmy OON po naselennym punktam – Report of WHO and the United Nations Human Settlements Program*. WHO Kobe Centre-UN-HABITAT [in Russian].
3. Hnidoi, I.M., & Dikhtiaruk I.I. (2000). Zdorovia shkoliariv v umovakh ekolohichnoho svyntsevoho presynhu [Schoolchildren's health in an environmentally-friendly lead press]. *Materialy nauk.-prakt. konf. Ukrainskoho naukovy-doslidnoho instytutu okhorony zdorovia ditei ta pidlitkiv «Zdorovia shkoliariv na mezhi tysiacholit» – Proceedings of scientific and practical Conference of the Ukrainian Research Institute for the Health of Children and Adolescents “Health of Schoolchildren at the Turn of the Millennium”*. (pp. 16–19). Kharkiv [in Ukrainian].
4. *Doklad VOZ o sostoianii zdravookhraneniia v Evrope 2018. Bolshe, chem prosto tsify: fakticheskie dannye dlia vsekh. Osnovnye polozeniia [WHO European Health Report 2018. More than just numbers: evidence for everyone. Key Points]*. (2018). Kopenhagen, Evropeiskoe regionalnoe biuro VOZ [in Russian].
5. Evropeiskii plan deistvii po ukrepleniiu potenciala i uslug obshchestvennogo zdravookhraneniia: EUR/RC62/12: Evrop. region. komitet, 62-ia sessiia [European Action Plan for Strengthening Public Health Capacities and Services: EUR/RC62/12: Regional Committee for Europe, 62nd Session]. *Vsemirnaia organizatsiia zdravookhraneniia, Evropeiskoe regionalnoe biuro: ofitc. sait – World Health Organization, Regional Office for Europe: official site*. Retrieved from [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf) [in Russian].
6. Moskalenko, V. F., Hruzieva, T. S., & Haliienko, L. I. (2008). Peredchasna smertnist naseleunia yak hlobalna sotsialno-medychna problema [Premature mortality as a global socio-medical problem]. *Okhorona zdorovia Ukrainy – Health care of Ukraine*, 2 (30), 9–19 [in Ukrainian].
7. *Osnovni pokaznyky zdorovia v Yevropeiskomu rehioni–2019. Shchorichna statystychna publikatsiia Yevropeiskoho rehionalnoho biuro VOOZ [Key indicators of health in the European Region – 2019. Annual statistical publication of the WHO Regional Office for Europe]*. (2016). Kopenhagen [in Ukrainian].
8. Ofitsiyni veb-portal Yevropeiskoho rehionalnoho biuro Vsesvitnoi orhanizatsii okhorony zdorovia: Publikatsiia dvokh velykykh dokladiv [Official web portal of the WHO Regional Office for Europe: The publication of two major reports]. Retrieved from <http://www.euro.who.int/ru/media-centre/sections/press-releases/2010/11/who-releases-two-major-reports> [in Ukrainian].
9. Ofitsiyni sait V. Korolenka [Official site of V. Korolenko]. Retrieved from [http://estetmed.org/?page\\_id=42](http://estetmed.org/?page_id=42) [in Ukrainian].
10. Ofitsiyni sait Tsentru hromadskoho zdorovia MOZ Ukrainy [Official site of the Public Health Center of the Ministry of Health of Ukraine]. URL:<https://phc.org.ua/regionalni-cgz> [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii rozvytku systemy hromadskoho zdorovia: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.08.2017 № 560-r [On approval of the action plan for the implementation of the Concept of development of the public health system: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 18, 2017 No. 560-p]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
12. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Zdorovia-2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 № 5 [On the Strategy for Sustainable Development “Health–2020”: Decree of the President of Ukraine of January 12, 2015 No. 5.]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
13. Pro skhvalennia Kontseptsii Zahalnodержavnoi prohramy «Zdorovia 2020: ukrainskyi vybir»: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.10.2011 № 1164-r [On approval of the Concept of the National Program “Health–2020: the Ukrainian choice”: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 31, 2011 No. 1164-p]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-p> [in Ukrainian].
14. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy hromadskoho zdorovia: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.11.2016 № 1002-r [On approval of the Concept of development of the public health system: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 30, 2016 No. 1002-p]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-r> [in Ukrainian].
15. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony: vid 27.06.2014, ratyf. iz zaiavoiu zakonom Ukrainy vid 16.09.2014 № 1678-VII [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part: of June 27, 2014, ratified by the Law of Ukraine of September 16, 2014 No. 1678-VII]. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) [in Ukrainian].

**Деміхов Олексій Ігорович**

Кандидат наук з державного управління  
Сумський державний університет  
40000, м. Суми, вул. Римського-Корсакова, 2

**Demikhov Oleksii**

Ph.D. of Public Administration  
Sumy State University  
2, Rymkoho-Korsakova Str., Sumy, 40000, Ukraine

Email: o.demyhov@management.sumdu.edu.ua

ORCID: 0000-0002-9715-9557

Цитування: Деміхов О. І. Взаємозв'язок урбанізації з формуванням і реалізацією публічної політики громадського здоров'я в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 12. С. 59-69.

Citation: Demikhov, O.I. (2019). Vzaïmozv'язok urbanizatsii z formuvanniam i realizatsiieiu publichnoi polityky hromadskoho zdorovia v Ukraini [The relationship of urbanization with the formation and implementation of public health policy in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (12), 59-69.

Стаття надійшла / Article arrived: 15.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 14.12.2019

## Наукові підходи до системи понять «національна безпека»: міжнародно-правовий аспект

*Амро Альван, Міжрегіональна Академія управління персоналом*

У статті систематизовані наукові підходи до поняття «національна безпека». Обґрунтовано, що існує чотири основні підходи до поняття «національна безпека». Перша група – роботи, присвячені термінологічній характеристиці національної безпеки. Інша група – автори визначають національну безпеку через стан захищеності життєво важливих інтересів, особистості, суспільства і держави від різного роду загроз. Третя група – дослідження, в яких аналізуються види національної безпеки, зокрема: економічна, екологічна, фінансова, кадрова, фінансова, соціальна тощо. У цих характеристиках відбивається їх соціально-політична природа, простежується єдність особистої, громадської та державної безпеки, що розвиваються, політичні та інші процеси. Четверта група досліджень – ті, які приділяють увагу проблемам, пов'язаним з коректністю використання поняття «національна безпека» і можливістю його заміни. П'ята група – аналізується взаємодія та співвідношення проблем «загроза» та «безпека».

Таким чином, на сьогодні єдине усталене визначення поняття «національна безпека» відсутнє. Незалежно від того, який підхід використовують автори, спостерігаються різні підходи, а в деяких випадках – ускладнення або спрощення даної категорії.

На нашу думку, під національною безпекою слід розуміти такий стан захищеності особистості, суспільства і держави від широкого спектра внутрішніх і зовнішніх загроз, при якому забезпечуються реалізація конституційних прав і свобод громадян, гідні якість і рівень їх життя, суверенітет, незалежність, державна і територіальна цілісність, стійкий соціально економічний розвиток держави.

**Ключові слова:** безпека, державна політика, державне управління, національна безпека, загрози та ризики

## Scientific approaches to the system of concepts of "national security": international legal aspect

*Amro Alwan, Interregional Academy of Personnel Management*

Scientific approaches to the concept of "national security" are systematized in the article. The author substantiates that there are four main approaches to the concept of "national security". The first group - works devoted to the terminological characterization of national security. Another group - the authors define national security because of the state of protection of vital interests, the individual, society and the state against all kinds of threats. The third group is studies that analyze the types of national security, in particular: economic, environmental, financial, personnel, financial, social, etc. These characteristics reflect their socio-political nature, trace the unity of personal, public and state security, developing political and other processes. The fourth group of studies are those that pay attention to problems related to the correct use of the concept of "national security" and the possibility of its replacement. Fifth group - analyzes the interaction and correlation of threats and security.

There is no single, well-defined definition of national security today. No matter what approach the authors use, there are different approaches, and in some cases, complications or simplifications of this category.

In our opinion, national security should be understood as a state of protection of the individual, society and state against a wide range of internal and external threats, which ensure the realization of citizens' constitutional rights and freedoms, decent quality and standard of living, sovereignty, independence, state and territorial integrity, sustainable socio-economic development of the state.

*Keywords: security, public policy, public administration, national security, threats and risks*

## Научные подходы к системе понятий «национальная безопасность»: международно-правовой аспект

*Амро Альван, Межрегиональная Академия управления персоналом*

В статье систематизированы научные подходы к понятию «национальная безопасность». Обосновано, что существует четыре основных подхода к понятию «национальная безопасность». Первая группа - работы, посвященные терминологической характеристике национальной безопасности. Другая группа - авторы определяют национальную безопасность через состояние защищенности жизненно важных интересов, личности, общества и государства от разного рода угроз. Третья группа - исследования, в которых анализируются виды национальной безопасности, в частности: экономическая, экологическая, финансовая, кадровая, финансовая, социальная и тому подобное. В этих характеристиках отражается их социально-политическая природа, прослеживается единство личной, общественной и государственной безопасности развивающихся политические и другие процессы. Четвертая группа исследований - те, которые уделяют внимание проблемам, связанным с корректностью использования понятия «национальная безопасность» и возможностью его замены. Пятая группа - анализируется взаимодействие и соотношение проблем «угроза» и «безопасность».

Таким образом, на сегодняшний день единственное устоявшееся определение понятия «национальная безопасность» отсутствует. Независимо от того, какой подход используют авторы, наблюдаются различные подходы, а в некоторых случаях - осложнение или упрощение данной категории.

По нашему мнению, под национальной безопасностью следует понимать такое состояние защищенности личности, общества и государства от широкого спектра внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально экономическое развитие государства.

*Ключевые слова: безопасность, государственная политика, государственное управление, национальная безопасность, угрозы и риски*

### **Постановка проблеми.**

**П**роблема ефективного забезпечення національної безпеки в даний час є для України однією з ключових, будучи, по суті, як умовою, так і метою проведення реформування в усіх сферах державного і суспільного життя, що у кінцевому підсумку повинно бути підпорядковане всебічному зміцненню суверенітету України, збереженню її

територіальної цілісності і забезпеченню національних інтересів.

Важливо при цьому підкреслити, що безпека (у всіх її проявах – державна, національна, економічна, екологічна, інформаційна, демографічна і т.д.) є однією з найважливіших наукових категорій сучасної науки і практики. Причому як домінанта життєдіяльності суспільства безпека не може залишатися незмінною в різних умо-

вах його трансформації, тому її сутність і зміст потребують постійного вивчення.

Однак доводиться констатувати, що чіткого науково обґрунтованого підходу як до змісту, так і до співвідношення цих понять на сьогодні не вироблено; у нормативних правових актах і юридичній літературі використовуються різні терміни: «безпека», «національна безпека», «державна безпека», «безпека країни».

Ситуація ускладнюється відсутністю легальних (нормативних) формулювань і визначень, оскільки законодавець визначає поняття безпеки, не уточнюючи його співвідношення з поняттями «державна безпека» та «національна безпека»; під безпекою розуміється стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. При цьому не уточнюється, про який вид безпеки – національної або державної – йдеться, так само, як і чи потрібно взагалі виокремлювати між ними відмінність.

Поняття «безпека», «національна безпека», система загроз, виклик національній безпеці розглядають багато українських та закордонних вчених, зокрема: В. Богданович, В. Горбулін, М. Єрмошин, О. Загорка, О. Ільяшов, С. Мосов, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пунда, В. Радецький, І. Романченко, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Сіцинський, Є. Смірнов, В. Ткаченко, П. Чабаненко, В. Шарий, В. Шемаєв, С. Ярош та ін.

Разом з тим виникла об'єктивна потреба у систематизації наукових підходів до поняття «національна безпека», адже від визначення поняття залежить і якість державної політики у сфері національної безпеки.

#### **Мета.**

Метою дослідження є систематизація понять «безпека», «національна безпека» з урахуванням міжнародно-правового аспекту, визначення авторського поняття «національна безпека».

#### **Виклад основного матеріалу.**

Як відомо, етимологічно слово «безпека» означає «відсутність небезпеки, збереження, надійність»; «положення, при

якому не загрожує небезпека кому, чому». Безпека може також визначатися як стан і тенденція розвитку захищеності життєво важливих інтересів соціуму і його структур від внутрішніх і зовнішніх загроз», як «результат соціальної діяльності щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави».

У літературі зазначається, що дана діяльність виникає як соціальний феномен у ході вирішення суперечності між такою об'єктивною реальністю, як небезпека, і потребою розумної істоти, соціального індивіда, соціальних груп і спільнот запобігти їй, локалізувати, усунути наслідки небезпеки. Безпека розуміється як соціальна діяльність суб'єкта (як потреба розумної істоти, соціального індивідуума та ін.) І об'єкта діяльності – об'єктивної реальності, яка виступає як джерело конкретних загроз небезпеки.

В узагальненому вигляді видається, що під безпекою слід розуміти соціально-правовий стан, що включає в себе сукупність умов і факторів, що дозволяють ефективно реагувати на виникнення життєво важливих внутрішніх і зовнішніх загроз особі, суспільству і державі, що забезпечує стан їх захищеності від негативного впливу. Термін «безпека» історично відповідає латинському *securitas* – безтурботність, недбалість, душевний спокій, вільність від страху, небезпеки, спокій, впевненість у собі [1; 2]. Перші тлумачення безпеки можемо знайти у працях грецьких (Платон, Арістотель, Епікур) і римських (Ціцерон, Лукрецій) філософів. За античних часів поняття безпеки використовувалось у філософському, політичному та юридичному лексиконах. Водночас праці таких видатних філософів, як Ціцерон та Лукрецій, відіграли важливу роль у формуванні змісту поняття безпеки як на рівні індивіда, так і на рівні держави чи народу [11].

Поняття «безпека» розглядають як:

– ідентична безпечності й означає відсутність фізичної загрози або охорону перед нею [13];

– стан або відчуття безпечності, а також засоби, що її забезпечують [13];

– стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [8];

– стан, який дає відчуття певності і гарантії її збереження, а також шанс на вдосконалення; одна з основних потреб людини, ситуація, яка характеризується відсутністю ризику втрати того, що людина особливо цінує, наприклад, здоров'я, праці, поваги, відчуттів, матеріальних благ [14];

– діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення (вивчення), запобігання, послаблення, усунення (ліквідації) і відвернення загрози, здатної згубити їх, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати невідшкодованих збитків, заблокувати шляхи для прогресивного розвитку [9].

Сучасні визначення у західних, і в українських виданнях, окреслюють безпеку переважно як: стан впевненості, спокою, забезпечення, а також його відчуття, і вказують, що вона означає відсутність загрози і захист перед небезпеками.

Сучасне трактування безпеки є значно ширшим, більше того, воно еволюціонує в часі і залежить від конкретних умов держави.

Стан безпеки в глобальному вимірі не обов'язково мусить збігатися з відчуттям безпеки конкретної держави, так само, як концепція безпеки окремої держави часто суперечить іншим чи навіть може порушувати безпеку регіону чи світу [10]. Те, що здається доречним для оборони однієї держави, буде здаватися, і часто так є, агресивним стосовно її сусідів [12].

Як видно з попередніх визначень, аналізуючи суть безпеки, насамперед потрібно враховувати її зв'язок із загрозою. Оскільки відсутність загрози є істотним (хоч і не єдиним) аспектом безпеки.

Але щоб уникнути визначення *ignotum per ignotius* (невідомого через невідоме), потрібно окреслити поняття «загроза». Аналіз змісту цього терміна зумовлює ствердження, що загроза належить до сфери свідомості певного суб'єкта (людини, суспільної групи, нації або народів). Польський науковець Р. Земба окреслює загрозу як певний стан психіки або свідомості, спричинений сприйняттям явищ, котрі оцінюються як шкідливі або небезпечні. До того ж, особливо важливим є оцінювання,

які формулює суб'єкт, бо вони слугують підставою для дій, до яких він вдається з метою зміцнення власної безпеки. Таке трактування загрози перебуває в сфері свідомості і має суб'єктивний характер. Інший аспект загрози становлять фактори, що спричиняють стан непевності та сумнівів; це будуть реальні дії інших учасників суспільного життя, шкідливі та небезпечні для життєвих інтересів і базових цінностей конкретного суб'єкта (одиночного або збірного). І ця загроза є реальною або ж об'єктивною [16].

Безпека об'єктивно означає відсутність загрози основним цінностям, суб'єктивно – відсутність страху, що цим цінностям справді щось загрожує [15]. Отже, існують суб'єктивні та об'єктивні загрози безпеці [15].

Залежно від умов класифікації, у науковій та публіцистичній літературі об'єкти безпеки можна визначати:

– за територіально-просторовою ознакою – індивідуальні, суспільні (групові), державні (національні), локальні, трансрегіональні, субрегіональні, регіональні, глобальні (світові, універсальні);

– за сферами забезпечення необхідних умов життєдіяльності: політичний, економічний (поділяється на фінансовий, технологічний, ресурсний, аграрний, продовольчий тощо), екологічний, суспільний, військовий (мілітарний), демографічний, культурний, ідеологічний, інформаційний;

– за формою вираження – матеріальні й духовні цінності, національні інтереси [2, с. 22];

– за ступенем загроз – національна та міждержавна безпека.

Тепер перейдемо до розгляду поняття «національна безпека».

Відповідно до Концепції (основи) національної безпеки України національна безпека – це рівень захищеності життєво-важливих інтересів, прав і свобод особи, життєво-важливих інтересів суспільства, держави та її довілля від зовнішніх та внутрішніх загроз [4].

На сьогодні існує велике розмаїття визначень національної безпеки, та їх автори мають власні думки і підходи з приводу трактування даного поняття, у більш

вужькому або, навпаки, більш широкому значенні даного словосполучення. Тому, на нашу думку, доцільно висвітлити хоча б декілька з них, для розкриття загальної картини розуміння даного терміна. Таким чином, національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави в різних сферах життєдіяльності від зовнішніх і внутрішніх загроз, що забезпечує стійкий розвиток країни. За іншим визначенням національна безпека – сукупність офіційно прийнятих поглядів на цілі і державну стратегію в галузі забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз політичного, економічного, соціального, військового, техногенного, екологічного, інформаційного та іншого характеру з урахуванням наявних ресурсів і можливостей [7, с. 5].

Національну безпеку також розуміють як здатність нації задовольняти потреби, необхідні для її самозбереження, самовідтворення і самовдосконалення з мінімальним ризиком збитку для базових цінностей її нинішнього стану [5, с. 1].

За визначенням Н. Косолапова, національна безпека – це стабільність, яка може підтримуватися протягом тривалого часу, стан досить розумної динамічної захищеності від найбільш істотних з реально існуючих загроз і небезпек, а також здатність розпізнавати такі виклики і своєчасно вживати необхідні заходи для їх нейтралізації [6, с. 67].

На думку О. Глазова, національна безпека може бути визначена в якості рівня захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз реального і потенційного характеру. Відповідний рівень забезпечення національних інтересів характеризується низкою показників у різних видах безпеки: політичній, економічній, соціальній, демографічній, інформаційній, екологічній та воєнній. Забезпечення ж національної безпеки передбачає підтримку відповідного рівня стабільності соціальної системи, що гарантував би її подальше існування і розвиток [3, с. 44]

На сучасному етапі розвитку в системі державного управління виокремлюють основні елементи структури національної

безпеки:

- державну безпеку – поняття, що характеризує рівень захищеності держави від зовнішніх і внутрішніх загроз;

- громадську безпеку – поняття, виражене у рівні захищеності особистості і суспільства, переважно, від внутрішніх загроз;

- техногенну безпеку – рівень захищеності від загроз техногенного характеру;

- екологічну безпеку і захист від загроз стихійних лих;

- економічну безпеку;

- енергетичну безпеку;

- інформаційну безпеку;

- безпеку особистості.

Концептуальні положення сучасного розуміння національної безпеки були вперше сформульовані в Законі про національну безпеку США, ухваленому в 1947 р. До початку 90-х років найбільшою загрозою для світової спільноти вважалося протистояння між двома супердержавами – СРСР та США, що могло спричинити до розв'язання ядерної війни, яка понесла б за собою невиправні наслідки для людства та життя на планеті загалом. З огляду на домінуючий характер зовнішньої (воєнної) загрози, більшість науковців зосереджували свою увагу на розгляді проблеми обороноздатності держави. Дану позицію висвітлювали такі відомі фахівці в сфері національної безпеки, як Є. Азер, Р. Джексон, В. Кауфман, Ч. Мур, П. Хат та ін. [1, с. 21]

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що безпека – соціально-правовий стан, що включає в себе сукупність умов і факторів, які дозволяють ефективно реагувати на виникнення життєво важливих внутрішніх і зовнішніх загроз особі, суспільству і державі, що забезпечує стан їх захищеності від негативного впливу.

У свою чергу, національна безпека є багатоплановим явищем, яке необхідно розглядати в просторі, як частина міжнародної безпеки стосовно безпеки в межах певної держави (його державних кордонів); стосовно національних інтересів населення певної держави: як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства від внутрішніх і зовнішніх

загроз; стосовно військових загроз: як положення країни, при якому їй не загрожує небезпека війни або інших посягань на суверенний розвиток; стосовно суверенітету держави: як стан держави, при якому забезпечується його цілісність і можливість бути самостійним суб'єктом міжнародних відносин.

Отже, національна безпека є багатоплановим явищем, яке необхідно розглядати:

– у просторі: як частина міжнародної безпеки стосовно безпеки в межах певної держави (його державних кордонів);

– стосовно національних інтересів населення певної держави: як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз;

– стосовно військових загроз: як положення країни, при якому їй не загрожує небезпека війни або інших посягань на суверенний розвиток;

– стосовно суверенітету держави: як стан держави, при якому забезпечується його цілісність і можливість бути самостійним суб'єктом міжнародних відносин.

### **Висновки.**

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що існує чотири основні підходи до поняття «національна безпека».

Так, перша група – роботи, присвячені термінологічній характеристиці національної безпеки. Основний акцент в них робиться на теоретико-правовому значенні. Однак недоліком цього трактування у низці випадків є деяка неточність, що допускається авторами при аналізі розглянутих понять.

Інша група – автори визначають національну безпеку через стан захищеності життєво важливих інтересів, особистості, суспільства і держави від різного роду загроз. Однак недоліками даного підходу виступають складність віднесення того чи іншого явища до життєво важливих інтересів, а також невизначеність наявності або відсутності загроз, їх характер.

Третя група – дослідження, в яких аналізуються види національної безпеки, зокрема: економічна, екологічна, фінан-

сова, кадрова, фінансова, соціальна тощо. У цих характеристиках відбивається їх соціально-політична природа, простежується єдність особистої, громадської та державної безпеки, що розвиваються, політичні та інші процеси. Однак, розглядаючи національну безпеку як системне, багатогранне явище, складно виокремити якусь сферу інтересів і віддати їй явний пріоритет.

Четверта група досліджень – ті, які приділяють увагу проблемам, пов'язаним з коректністю використання поняття «національна безпека» і можливістю його заміни. Автори при цьому підході досліджують співвідношення національної, державної, громадської та міжнародної безпеки; варіанти значень; важливість об'єкта безпеки: як правильно тлумачать, що первинно, що вторинно, залежно від цілей забезпечення безпеки.

П'ята група – аналізуються взаємодія та співвідношення проблем «загроза» та «безпека». Іншими словами, тільки в процесі конфлікту можна побудувати адекватну систему захисту, в якій враховані всі умови і чинники, що впливають на систему національної безпеки.

Таким чином, на сьогодні єдине установлене визначення поняття «національна безпека» відсутня. Незалежно від того, який підхід використовують автори, спостерігаються різні підходи, а в деяких випадках – ускладнення або спрощення даної категорії.

На нашу думку, під національною безпекою слід розуміти такий стан захищеності особистості, суспільства і держави від широкого спектра внутрішніх і зовнішніх загроз, при якому забезпечуються реалізація конституційних прав і свобод громадян, гідні якість і рівень їх життя, суверенітет, незалежність, державна і територіальна цілісність, стійке соціально економічний розвиток держави.

У результаті, національна безпека має не тільки (і не стільки) охоронний зміст (захист від загроз), але і забезпечує оптимальний стан і ефективну діяльність соціальних інститутів, достатніх для розвитку особистості, суспільства і держави.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Алешенков М. С., Родионов Б.Д. Секьюритология : монография. М. : МГУЛ, 2008. 104 с.
2. Бодрук О.С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти: монографія. К. : НІПМБ, 2001. С. 22.
3. Глазов О. В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. Наукові праці. Серія: Політологія. 2018. Випуск 143. Том 155. С. 42-46.
4. Концепція (основи) національної безпеки України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
5. Кондратьев Я. Ю., Ліпкан В. А. Концепція національної безпеки України: теоретико-правові аспекти зарубіжного досвіду. К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 20 с.
6. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия). МЭ И МО. 1992. № 10. С. 67–75.
7. Ліпкан В. А., Ліпкан В. А., Яковенко О.О. Національна і міжнародна безпека в визначеннях та поняттях. К. : Текст, 2006. 256 с.
8. Новий тлумачний словник української мови. Т. 1. К. : Аконіт, 1998. С. 115.
9. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В.П. Горбатенко. 2-е вид., доп. і перероб. К. : Генеза, 2004. С. 47.
10. Cesarz Z., Stadtmuler E. Problemy polityczne wspolczesnego swiata. Wroclaw: WUW, 2002. P. 48–49.
11. Kubiak M. Kwestie bezpieczenstwa w europejskiej mysli filozoficznej. Wojsko i wychowanie. 2001. № 6. P. 51–55.
12. Posen B. R. The Security Dilemma and Ethnic Conflict. *Survival*. Spring 1993. Vol 35, № 1. S. 28.
13. The Oxford Reference Dictionary / ed. J.M. Hawkins. Oxford: Oxford University Press, 1991. P. 749
14. Słownik terminow z zakresu bezpieczenstwa narodowego / red. W. Lepakowski. Warszawa: AON, 2002. P. 13.
15. Wolfers A. Discord and Collaboration. *Essays on International Politics*. Baltimore, 1962. 150 p.
16. Zięba R. Instytucjonalizacja bezpieczenstwa europejskiego. Warszawa: SCHOLAR, 2004. P. 28.

## REFERENCES

1. Aleshnikov, M. S., & Rodyonov, B.D. (2008). *Sekiurytologiya : monohrafiya [Securitology]*. Moskwa: MHUL [in Russian].
2. Bodruk, O.S. (2001). *Struktury voiennoi bezpeky: natsionalnyi ta mizhnarodnyi aspekty: monohrafiia [Military Security Structures: National and International Aspects]*. (p. 22). Kyiv: NIPMB [in Ukrainian].
3. Hlazov, O. V. (2018). *Natsionalna bezpeka: sutnist, oznaky, kontseptsii ta heopolitychni chynnyky [National security: nature, characteristics, concept and geopolitical factors]*. *Naukovi pratsi. Serii: Politolohiia. – Scientific works. Series: Political Science*, 155 (143), 42–46 [in in Ukrainian].
4. *Kontseptsii (osnovy) natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Concept (basics) of national security of Ukraine]*. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> [in Ukrainian].
5. Kondratiev, Ya. Yu., & Lipkan, V. A. (2003). *Kontseptsii natsionalnoi bezpeky Ukrainy: teoretyko-pravovi aspekty zarubizhnoho dosvidu [The concept of national security of Ukraine: theoretical and legal aspects of foreign experience]*. Kyiv: Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav Ukrainy [in Ukrainian].
6. Kosolapov, N. (1992). *Natsionalnaia bezopasnost v meniaiushchemsia myre (K diskussyy o sodержanyy poniatyia) [National Security in a Changing World (Toward a Discussion on the Concept Content)]*. *ME Y MO*, 10, 67–75 [in Russian].
7. Lipkan, V. A., Lipkan, V.A., & Yakovenko, O.O. (2006). *Natsionalna i mizhnarodna bezpeka v vyznachenniakh ta poniattiakh [National and international security in definitions and concepts]*. Kyiv: Tekst [in Ukrainian].
8. *Novyi tлумachnyi slovnyk ukrainskoi movy [A new interpretative dictionary of the Ukrainian language]*. (1998). (Vol. 1), (p. 115). Kyiv: Akonit [in Ukrainian].
9. Horbatenko, V. P. (Ed). (2004). *Political Science Encyclopedic Dictionary [Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk]*. (2nd ed., rev.). (p. 47). Kyiv: Heneza [in Ukrainian].
10. Cesarz, Z., & Stadtmuler, E. (2002). *Problemy polityczne wspolczesnego swiata*. (pp. 48–49). Wroclaw: WUW.
11. Kubiak, M. (2001). *Kwestie bezpieczenstwa w europejskiej mysli filozoficznej. Wojsko i wychowanie*, 6, 51–55.
12. Posen, B.R. (1993). *The Security Dilemma and Ethnic Conflict. Survival*, 35 (1), 28.
13. Hawkins, J.M. (1991). *The Oxford Reference Dictionary*. (p. 749). Oxford: Oxford University Press.

14. Łepkowski, W. (Ed.). (2002). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. (p. 13). Warszawa: AON.
15. Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. (p. 150). Baltimore.
16. Zięba R. (2004) Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Warszawa: SCHOLAR. P. 28.

**Альван Амро**

Аспірант

Міжрегіональна Академія управління персоналом  
02000, Київ, вул. Фрометівська, 2

Email: pkoj@ukr.net

**Alwan Amro**

Ph.D. Student

Interregional Academy of Personnel Management  
2, Frometivska Str., Kyiv, 02000, Ukraine

ORCID: 0000-0001-8715-3250

Цитування: Альван Амро Наукові підходи до системи понять «національна безпека»: міжнародно-правовий аспект. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7, № 12. С. 70-77.

Citation: Alwan, Amro (2019). Naukovi pidkhody do systemy poniat «natsionalna bezpeka»: mizhnarodno-pravovyi aspekt [The innovative models of functioning of anti-corruption bodies in the world]. *Public administration aspects*, 7(12), 70-77.

Стаття надійшла / Article arrived: 17.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 15.12.2019

DOI: 10.15421/151967

УДК: 332.14

## Регіональна політика як чинник інституційних перетворень публічного менеджменту на регіональному рівні

*Віктор Щербак, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті розглянуто специфіку інституційної трансформації політичних та бюрократичних інституцій, які здійснюють управління не лише певними територіями.

Метою статті є розгляд регіональної політики як чинника інституційних перетворень публічного менеджменту на рівні регіональних адміністративно-територіальних одиниць. Завданням статті є встановлення особливостей трансформації регіональної політики в умовах демократизації та європейської інтеграції.

Охарактеризовано регіональну політику ЄС щодо підвищення міжнародного значення великих міських територій як центрів зростання. З'ясовано особливості формування нових інституційних форм у публічному врядуванні регіонального рівня. Розглянуто проблеми реалізації концепцій реформування сучасної регіональної політики на основі аналізу тенденції економічного розвитку. Визначено, що метою інституційних трансформацій є створення мультизадачних центрів публічного врядування, здатних застосовувати сучасні менеджерські технології, наблизити сферу публічного врядування регіонального рівня до стандартів та процесів менеджменту комерційних компаній та компанії міжнародного бізнесу. Це завдання передбачає перегляд цілей управління, значні кадрові зміни та пошук оптимальної національної моделі регіональної політики.

Підкреслюється, що нова інноваційна модель регіональної політики в умовах сучасної України залежить передусім від оптимізації регіональних інституцій управління. Зроблено висновок про те, що механізмами внутрішніх перетворень системи регіонального публічного врядування мають стати менеджмент публічних проектів, створення управлінських мереж, кібернетична революція врядування та в інституціях врядування тощо.

**Ключові слова:** : регіональна політика, інституційні зміни, регіональне врядування, адміністративно-територіальні одиниці, локальні громади, економічні кластери, міжрегіональна співпраця

## Regional policy as a factor in institutional transformation of public management at the regional level

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

The article deals with the specifics of the institutional transformation of political and bureaucratic institutions that manage not only certain territories.

The purpose of the article is to consider regional policy as a factor of institutional transformation of public management at the level of regional administrative-territorial units. The purpose of the article is to identify the features of the transformation of regional policy in the context of democratization and European integration.

The EU's regional policy on enhancing the international importance of large urban areas as growth centers is characterized. The peculiarities of the formation of new institutional forms in public governance at regional level have been clarified. The problems of realization of concepts

of reforming of modern regional policy on the basis of the analysis of the tendency of economic development are considered. It is determined that the purpose of institutional transformations is to create multitasking centers of public administration, capable to apply modern management technologies, to bring the sphere of public governance of the regional level closer to the standards and processes of management of commercial and international business companies. This task involves revising management objectives, significant staff changes and finding the best national model for regional policy.

It is emphasized that the new innovative model of regional policy in today's Ukraine depends primarily on the optimization of regional institutions of governance. It is concluded that the mechanisms of internal transformation of the system of regional public governance should be the management of public projects, the creation of management networks, the cybernetic revolution of governance and in the institutions of governance, etc.

**Keywords:** regional policy, institutional changes, regional governance, administrative and territorial units, local communities, economic clusters, interregional cooperation

## Региональная политика как фактор институциональных преобразований публичного менеджмента на региональном уровне

Виктор Щербак, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье рассмотрена специфика институциональной трансформации политических и бюрократических институтов, осуществляющих управление не только определенными территориями.

Целью статьи является рассмотрение региональной политики как фактора институциональных преобразований публичного менеджмента на уровне региональных административно-территориальных единиц. Задачей статьи является установление особенностей трансформации региональной политики в условиях демократизации и европейской интеграции.

Охарактеризована региональная политика ЕС по повышению международного значения больших городских территорий как центров роста. Выявлены особенности формирования новых институциональных форм в публичном управлении регионального уровня. Рассмотрены проблемы реализации концепций реформирования современной региональной политики на основе анализа тенденции экономического развития. Определено, что целью институциональных трансформаций является создание мультизадачных центров публичного управления, способных применять современные менеджерские технологии, приблизить сферу публичного управления регионального уровня к стандартам и процессам менеджмента коммерческих компаний и компании международного бизнеса. Эта задача предполагает пересмотр целей управления, значительные кадровые изменения и поиск оптимальной национальной модели региональной политики.

Подчеркивается, что новая инновационная модель региональной политики в условиях современной Украины зависит прежде всего от оптимизации региональных институтов управления. Сделан вывод о том, что механизмами внутренних преобразований системы регионального публичного управления должны стать менеджмент публичных проектов, создание управленческих сетей, кибернетическая революция управления и в институтах управления и тому подобное.

**Ключевые слова:** региональная политика, институциональные изменения, региональное управление, административно-территориальные единицы, локальные общины, экономические кластеры, межрегиональное сотрудничество

### **Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями**

На сучасному етапі розвитку науки державного управління та публічного врядування дедалі більше цікавить проблема інституційної трансформації політичних та бюрократичних інституцій, які здійснюють управління не лише певними територіями, але й реалізують програми соціально-економічного розвитку, транскордонного співробітництва, забезпечують результативність демократичних реформ.

Регіональна політика дедалі частіше розуміється не лише як сукупність дій з боку центральної влади щодо забезпечення належного функціонування інфраструктури та управлінських об'єктів певних територій. Вона постає як результат взаємодії зацікавлених осіб – бенефіціарів (установ та організацій, які намагаються відстоювати певні інтереси або уявлення щодо регіонального розвитку).

Інноваційність регіональної політики в умовах сучасної України залежить передусім від оптимізації регіональних інституцій управління у відповідності до комплексних програм розвитку держави і суспільства.

Метою інституційних трансформацій є створення мультизадачних центрів публічного врядування, здатних застосовувати сучасні менеджерські технології, наблизити сферу публічного врядування регіонального рівня до стандартів та процесів менеджменту комерційних компаній та компанії міжнародного бізнесу. Це завдання передбачає перегляд цілей управління, значні кадрові зміни та пошук оптимальної національної моделі регіональної політики.

### **Аналіз публікацій.**

Серед вітчизняних вчених активно розробляє тему трансформації регіональної політики І. Дегтярьова (розглядає процеси формування регіональної політики в умовах посилення процесів глобалізації та територіальної конкуренції) [1]. Увагу С. Захаріна привернули механізми стимулювання інвестиційної та інноваційно-технологічної діяльності в контексті реалізації регіональної економічної політики [5]. Активно розглядають засади сучасної

регіональної політики урядові аналітичні служби [2]. Однак потребують оновлення основні засади трансформації регіональної політики в Україні відповідно до нових реалій, які склалися після доленосних подій 2014 року, а також після президентських і парламентських виборів 2019 року.

**Метою** статті є розгляд регіональної політики як чинника інституційних перетворень публічного менеджменту на рівні регіональних адміністративно-територіальних одиниць. Завданням статті є встановлення особливостей трансформації регіональної політики в умовах демократизації та європейської інтеграції.

### **Основний зміст статті**

Сучасна Європейська практика реалізації регіональної політики характеризується виявом двох тенденцій. По-перше, публічне врядування, ділове середовище та сталість економічного розвитку Європейського Союзу формують цілісність та конкурентоспроможність європейських регіонів. Це стало наслідком впровадження політики вирівнювання економічного розвитку регіонів, метою якої є протидія нерівномірному розвитку між урбанізованими та аграрними регіонами держав-нових членів, покращення умов життя громадян ЄС та умов ведення бізнесу, створення більш сприятливих обставин для працевлаштування, надання публічних послуг та розширення громадської діяльності. По-друге, глобальне економічне середовище сприяє передусім підвищенню міжнародної економічної конкурентоспроможності саме міських районів, тому Європейський Союз вимушений приділяти велику увагу міським територіям як центрам зростання інноваційних та наукомістких економік [9]. При цьому механізмами та каталізаторами зростання виступають фонди розвитку життєвого середовища [10], а публічне врядування спрямовує зусилля на краще використання ресурсів, які є в наявності в конкретного економічного району. Тому сьогодні змістом регіональної політики ЄС є заохочення спеціалізації у сферах управлінської компетенції та сприяння підприємству, пов'язаному з можливостями конкретного регіону та чітким розумінням «специфіки» різних регіонів [11].

Розробка стратегії та завдань регіональної політики у сучасному ЄС здебільшого покладається на відповідні міністерства [13]. Підготовка нових стратегій регіонального розвитку розпочалась після 2010 року та передбачала залучення широкого кола експертів, установ та організацій з різних галузей. Нові стратегії регіонального розвитку узгоджують загальні рамки, цілі та плани дій щодо орієнтації на регіональний розвиток конкретної країни [11]. Більшість міністерств та агентств регіональної політики країн ЄС керуються цією стратегією при складанні своїх довгострокових планів та дій. Національні стратегії, своєю чергою, окреслюють конкретну діяльність урядів.

Сьогодні стратегії регіональної політики ЄС, що базуються на сегментуванні потенціальних можливостей регіонів успішно реалізують країни Прибалтики, Балканські країни та країни Вишеградської групи, які порівняно нещодавно стали членами Європейського Співтовариства. Нові стратегії регіонального регулювання ЄС також слугують основою для запровадження євро у країнах ЦСЄ, які перебувають поза єврозоною, найближчими роками. При цьому важливим чинником трансформації європейської регіональної політики найближчими роками є регіональна спеціалізація. Нові стратегії регіонального розвитку приділяють більше уваги специфічним характеристикам регіонів та визначають основні регіони розвитку, а також їх потреби та можливості розвитку. Кожен регіон країн ЄС у перспективі повинен зосередитись на певному пріоритетному розвитку основних економічних районів з найвищим потенціалом зростання, не зменшуючи при цьому різноманітність та гнучкість своєї бізнес-структури [11].

Трансформація регіональної політики держави в сучасних умовах здійснюється на рівні стратегічних концепцій, які будуються на науковій основі, а також з урахуванням реалій глобального розвитку. Формування нових інституційних форм у публічному врядуванні регіонального рівня реалізується на основі аналізу тенденції економічного розвитку. Як стверджує І. Шкуратова, «для формування інноваційного середовища та

інноваційної стратегії регіону нами виділено основні завдання регіону; запропоновано нову інтегруючу інноваційну структуру – Фонд інноваційного розвитку; визначено його основні функції та принципи діяльності; виділено основні принципи інноваційної стратегії регіону; запропоновано поетапну схему відбору альтернатив інноваційного розвитку» [6].

Масштабність змін регіональної політики в умовах сучасної України підкреслюється на основі аналізу конституційно-правових механізмів забезпечення інноваційних змін [12]. Публічне врядування на рівні регіону потребує законодавчого закріплення на загальнодержавному рівні. Така діяльність передбачає узгодження позицій не лише представників різних регіонів у парламенті та уряді, але й врахування позиції наявних груп відомчих інтересів. Д. Задихайло стверджує, що «досконалість спеціально створених правових механізмів реалізації державної політики з тих чи інших її напрямів є, по-перше, свідомою реальною цілеполягання правлячої політичної еліти проводити таку політику та нести відповідальність за її наслідки, а не імітувати її, а по-друге, є запорукою ефективності державного впливу на відповідні суспільні відносини. Слід підкреслити, що феномен державної політики, враховуючи його суспільно-правове значення, вимагає рівня саме конституційно-правового закріплення» [3, с.71].

Перехід з рівня концептуальних розробок на рівень конкретних інституційних змін вимагає не просто узгодження позицій, а пропозицій конкретного плану регіонального розвитку та передбачення сценарних варіантів подій за різних соціально-економічних умов. При цьому головним завданням інновацій, крім виходу регіонів на новий рівень розвитку, є надання імпульсу наявній системі регіонального публічного врядування. Д. Задихайло слушно вважає, що «розробка детальних аспектів механізму реалізації регіональної політики виходить за межі суто конституційно-правового регулювання, але слід зазначити, що подальше удосконалення названого механізму має відбуватися за кількома напрямками. По-перше, це питання удосконален-

ня, а фактично – розробки системи засобів реалізації регіональної політики» [3, с. 75].

Економічна багатокладність сучасних регіонів вимагає значної уваги до специфіки розвитку конкретних секторів економіки. В умовах сучасної України процеси демократичного реформування та європейської інтеграції мають враховувати зовнішні загрози. Особливої ваги набуває прогнозування управлінських дій в умовах військової небезпеки. У зв'язку з цим актуальним є залучення всіх можливих акторів до програм регіонального розвитку, що спонукає до інституційних змін, які стосуються представництва різних економічних галузей на рівні публічного врядування та на рівні територіальних громад. Як зауважує Д. Задихайло, «саме наявність або відсутність певної кількості кластерів та ступінь їх розвитку в сферах металургії, машинобудування, хімічної промисловості, виробництва будівельних матеріалів, продуктів харчування тощо визначають фактично рівень економічного і соціального розвитку того чи іншого регіону. Таким чином, досягнення цілей регіональної політики держави в конкретних регіонах найкоротшим шляхом можливе через стимулюючий вплив з боку держави, а також органів місцевого самоврядування саме щодо таких кластерів, якісних та кількісних показників їх функціонування» [3, с. 76].

На сучасному етапі актуалізується проблема політичної конкуренції на рівні місцевих громад та між конкретними регіонами в сучасній Україні. Вона має характер конкуренції між регіональними елітами на загальнодержавному рівні. Також всередині окремих регіонів наявна конкуренція між територіальними громадами, які, внаслідок децентралізації, отримують більше повноважень. Це вимагає нової конфігурації узгодження політичних інтересів на регіональному рівні. Також йдеться про масштабні трансформації так званих регіональних політичних режимів. На думку А. Ясінської, «формування та функціонування регіональних політичних режимів в Україні значною мірою залежить від регіональних особливостей застосування

формальних й неформальних інститутів та практик. Попри активну позицію представників «центру», які намагаються вплинути на дивергенцію регіональних політичних режимів (наприклад, нав'язувати регіонам жорстко уніфіковані «правила гри», підтримувати на місцевих, регіональних виборах «потрібних» кандидатів), відмінності між регіональними політичними режимами поступово зростають» [7, с. 178].

В умовах децентралізації, які значно змінили баланс у відносинах між центром та регіонами після 2014 року, в Україні відбувається формування нової моделі регіональної політики. Ця модель передбачає високий рівень ініціативності від суб'єктів надання публічних послуг. Також йдеться про формування середовища ухвалення колегіальних рішень між обласними радами, обласними державними адміністраціями та ключовими територіальними громадами. Процес об'єднання територіальних громад також впливає на середовище вироблення регіональної політики, оскільки з'являється більше потужних гравців та потенційних бенефіціарів цієї політики. Отже, інституційні зміни вимагають формування певних передумов для обговорення регіональних інтересів та ухвалення рішень. Згідно з А. Ясінською, «формат регіонального політичного режиму окреслюється певною сукупністю формальних та неформальних правил, якими послуговуються політичні актори, використовуючи ресурси, капітал та будуючи стратегії у боротьбі за владу» [7, с. 179].

Пріоритетами регіональної політики сучасної України після виборів 2019 року є прискорення реформ регіонального публічного врядування з метою збільшення швидкості управлінських інтеракцій. Необхідна модернізація взаємодії бюрократичних та політичних структур з метою вирішення процедур врахування позиції та потреб ключових економічних акторів. Наявні системи потребують оновлення у галузі розподілу ресурсів регіональних та місцевих бюджетів, а також реалізації масштабних інфраструктурних проектів, спрямованих на економічні перетворення у регіонах.

## Висновки

Таким чином, регіональна політика впливає на перетворення інституцій публічного врядування на регіональному рівні. З одного боку, вплив проявляється у відповідності з загальним курсом на демократичні реформи, який є панівним в окремих державах сучасного світу. З іншого боку, мотивуючим чинником трансформації є розвиток технологій менеджменту, які інтенсивно проникають зі сфери бізнесу управління та адміністрування до сфери публічного врядування.

На прикладі сучасної України можна побачити, що успіхи у процесах децентралізації, скорочення державної присутності на рівні регіональних адміністративно-територіальних одиниць, сприяють активізації локальних громад, нарощуванню горизонтальної співпраці між ними та налагодженню партнерських форм управління. Інтереси європейської інтеграції вимагають нової якості регіональної політики. Вона має характеризуватися такими принципами: ав-

тономність, самодостатність, ініціативність, креативність та компетентність.

Зазначений перелік не є повним, однак він відображає потребу у динамізмі дій публічної влади, усуненні бюрократичних перешкод, стандартизації процесів врядування у відповідності до світової практики. Механізмами внутрішніх перетворень системи регіонального публічного врядування мають стати менеджмент публічних проєктів, створення управлінських мереж, кібернетична революція врядування та в інституціях врядування тощо.

Зазначені заходи мають бути спрямовані на перетворення регіонів сучасної України на збалансовані території, які мають чітку траєкторію сталого розвитку з урахуванням пріоритетів міжнародної економіки та глобального розвитку. Перспективою подальшого вивчення теми, порушеної в даній статті, є розробка національної моделі регіональної політики України відповідно до досвіду країн сучасної Європи.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Дегтярьова І. О. Формування регіональної політики в умовах посилення процесів глобалізації та територіальної конкуренції Аналітика і влада. 2011. № 4. С. 126–132.
2. Державна регіональна політика та розвиток територій в умовах змін. Спеціально для об'єднаних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1759>.
3. Задохайло Д. Д. Уряд України та регіональна політика держави (конституційно-правові аспекти). Вісник Академії правових наук України. 2009. № 4. С. 71–78.
4. Закон України «Про засади державної регіональної політики». Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 13. Ст. 90. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Захарін С. В. Стимулювання інвестиційної та інноваційно-технологічної діяльності в контексті реалізації регіональної економічної політики. Економіка і управління. 2011. № 2. С. 115–118.
6. Шкуратова І. І. Формування інноваційного середовища в регіональній інвестиційній політиці. Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. 2010. № 2. С. 135–139.
7. Ясінська А. Підстави формування регіональних політичних режимів у Харківській області (1991 – 2017 рр.). Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2018. Вип. 1. С. 176–204.
8. Cohesion Fund. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/cohesion-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/).
9. EU Regional policy. URL: [https://ec.europa.eu/info/topics/regional-policy\\_en/](https://ec.europa.eu/info/topics/regional-policy_en/)
10. European Regional Development Fund. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/).
11. Macro Regional Strategies. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/).
12. Квітка С. А. Транснаціональний бізнес і проблеми глобального управління. Аспекти публічного управління. 2015. Т. 3, № 1–2. С. 11–20.
13. Квітка С. А., Соколовська О. О. Розробка інноваційних стратегій та їх впровадження в соціально-економічну структуру регіону. Аспекти публічного управління. 2013. Т. 1, № 2. С. 90–93. DOI: <https://doi.org/10.15421/151332>.
14. Бородін Є. І. Досвід нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Аспекти публічного управління. 2014. Т. 2, № 11–12. С. 31–38. DOI: <https://doi.org/10.15421/151475>.

## REFERENCES

1. Dehtiarova, I. O. (2011). Formuvannya rehionalnoi polityky v umovakh posylennia protsesiv hlobalizatsii ta terytorialnoi konkurentsii [Formation of the regional policy in context of increasing globalization and regional competition]. *Analitika i vlada – Analytics and power*, 4, 126–132 [in Ukrainian].
2. *Derzhavna rehionalna polityka ta rozvytok terytorii v umovakh zmin. Spetsialno dlia obiednanykh hromad [State regional policy and territorial development in the face of change. Especially for united communities]*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/1759> [in Ukrainian].
3. Zadykhailo, D. D. (2009). Uriad Ukrainy ta rehionalna polityka derzhavy (konstytutsiino-pravovi aspekty) [Government of Ukraine and regional policy of the state (constitutional and legal aspects)]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy – Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 4, 71–78 [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky» [Law of Ukraine “On the principles of state regional policy”]. (2015). Vidomosti Verkhovnoi Rady – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 13, article 90. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].
5. Zakharin, S. V. (2011). Stymuliuvannya investytsiinoi ta innovatsiino-tehnolohichnoi diialnosti v konteksti realizatsii rehionalnoi ekonomichnoi polityky [Encouragement of investment and innovation-technological activity in the context of implementation of regional economic policy]. *Ekonomika i upravlinnia – Economics and Management*, 2, 115–118 [in Ukrainian].
6. Shkuratova, I. I. (2010). Formuvannya innovatsiinoho seredovyshcha v rehionalnii investytsiinii politytsi [Formation of innovative environment in regional investment policy]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser.: Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Series: Public Administration*, 2, 135–139 [in Ukrainian].
7. Iasinska, A. (2018). Pidstavy formuvannya rehionalnykh politychnykh rezhymiv u kharkivskii oblasti (1991 – 2017 rr.) [Grounds for Formation of Regional Political Regimes in Kharkiv Region (1991–2017)]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy – Scientific Messages of I.F. Kuras Institute of Political and Ethnonational Researches of the NAS of Ukraine*, 1, 176–204 [in Ukraine].
8. Cohesion Fund. Retrieved from [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/cohesion-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/).
9. EU Regional policy. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/topics/regional-policy\\_en](https://ec.europa.eu/info/topics/regional-policy_en).
10. European Regional Development Fundh. Retrieved from [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/).
11. Macro Regional Strategies. Retrieved from [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/).
12. Kvitka, S. A. (2015). Transnatsional'nyy biznes i problemy hlobal'noho upravlinnya [Transnational business and problems of global governance]. *Public administration aspects*, 3 (1–2), 11–20 [in Ukrainian].
13. Kvitka, S. A., & Sokolovska, O. O. (2013). Rozrobka innovatsiynykh stratehiy ta yikh vprovadzhenya v sotsial'noekonomichnu strukturu rehionu [Developing innovative strategies and their implementation in the socio-economic structure of the region]. *Public administration aspects*, 1 (2), 90–93 [in Ukrainian].
14. Borodin, Ye. I. (2014). Dosvid normatyvno-pravovoho rehulyuvannya mistsevoho samovryaduvannya v zarubizhnykh krainakh. [Experience of the normative and legal adjusting of local self-government in foreign countries]. *Public administration aspects*, 2 (11–12), 31–38 [in Ukrainian].

**Щербак Віктор Михайлович**

Докторант

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

**Scherbak Viktor**

Doctoral Candidate

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

Email: [viktor.scherbak75@ukr.net](mailto:viktor.scherbak75@ukr.net)

Цитування: Щербак В. М. Регіональна політика як чинник інституційних перетворень публічного менеджменту на регіональному рівні. 2019. Т. 7, № 12. С. 78-84.

Citation: Scherbak, V.M. (2019). Rehionalna polityka yak chynnyk instytutitsiynykh peretvoren publichnoho menedzhmentu na rehionalnomu rivni [Regional policy as a factor in institutional transformation of public management at the regional level]. *Public administration aspects*, 7 (12), 78-84.

Стаття надійшла / Article arrived: 19.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 17.12.2019

## Організаційні і мотиваційні чинники забезпечення якості викладацької праці в закладах вищої освіти в Україні

*Олена Бобровська, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті здійснено аналіз трансформаційних зрушень у системі вищої освіти України і надані пропозиції щодо їх продовження і підтримки. Здійснено огляд законодавчих, нормативних і програмних документів, які регламентують і цілеспрямовують процеси забезпечення якості вищої освіти. Сформовано уявлення про глибину і результативність реформаторських заходів і процесів підвищення якості вищої освіти. Констатовано, що українська система вищої освіти суттєво наблизилася до академічних традицій та сучасної практики організації функціонування вищої освіти європейської університетської системи. Визначено кроки активізації і подальшого забезпечення якості вищої освіти України. Показано важливість і гостру необхідність у залученні до співпраці і конкретній участі Міністерства освіти і науки України, галузевих міністерств, Міністерства соціальної політики, організацій працевлаштування і профспілок науково-педагогічних працівників України у створенні й підтримці системи навчання і практичного стажування майбутніх фахівців на робочих місцях, відповідно до обраної спеціальності і прогнозування сьогоденних і майбутніх довгострокових потреб у підготовці фахівців, заохочення бізнесу до фінансування вищої освіти. Підкреслено, що система забезпечення якості вищої освіти може бути досягнена лише за умови створення мотиваційної системи науково-педагогічних працівників до постійного і системного підвищення якості освіти. Визначено причини, які призводять до недостатньої уваги інноватизації процесів навчання слухачів. Серед них такі: питання підвищення кваліфікації викладачів, удосконалення нормування їх робочого часу, вирішення проблеми безоплатного опублікування результатів наукових досліджень, поглиблення мотиваційних чинників і оплати праці викладачів у закладах вищої освіти та ін. Доведено, що вирішення зазначених проблем дозволить створити динамічно оновлювану систему управління якістю вищої освіти України на рівні Європейських стандартів якості.

**Ключові слова:** *якість вищої освіти, концептуальні складники побудови системи, процеси трансформації вищої освіти, органи забезпечення якості освіти, публічне управління та адміністрування, підвищення кваліфікації викладачів, чинники системного впливу на підтримку і функціонування процесів управління якістю, концептуалізація організації і нормування викладацької праці*

## Organizational and motivational factors for the quality of teaching in higher education institutions in Ukraine

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

The article analyzes the transformational shifts in the higher education system of Ukraine and presents proposals for their extension and support. A review of legislative, regulatory and policy documents governing and directing the processes of ensuring the quality of higher education has been carried out. The idea of the depth and effectiveness of reform measures and the processes of improving the quality of higher education is formulated. It was stated that the Ukrainian higher education system has come close to academic traditions and modern practice of organizing the functioning of higher education in

the European university system. The steps to enhance and further ensure the quality of higher education in Ukraine are identified. The importance and urgent need for attracting to cooperation and specific participation of the Ministry of Education and Science of Ukraine, line ministries, the Ministry of Social Policy, employment organizations and trade unions of scientific and pedagogical workers of Ukraine in creating and supporting a training system and practical training of future specialists in the workplace, respectively chosen specialty and forecasting current and future long-term needs for training specialists, interest to business to finance higher education. It is emphasized that the quality assurance system of higher education can be achieved only if a motivational system of scientific and pedagogical workers is created to constantly and systematically improve the quality of education. The reasons that lead to insufficient attention to the innovation of the learning processes of students are identified. They include: the issue of continuing education of teachers, improving the standardization of their working time, solving the problem of free publication of the results of scientific research, deepening motivational factors and remuneration of teachers in higher education institutions and others. It is proved that the solution of these problems will create a dynamically updated quality management system of higher education in Ukraine at the level of European quality standards.

**Keywords:** *quality of higher education, conceptual components of building a system, processes of transformation of higher education, bodies for ensuring the quality of education, public administration and administration, advanced training of teachers, factors of systemic influence on the support and functioning of quality management processes, conceptualization of the organization and standardization of teaching work*

## Организационные и мотивационные факторы обеспечения качества преподавательской работы в учреждениях высшего образования в Украине

*Елена Бобровская, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье осуществлен анализ трансформационных сдвигов в системе высшего образования Украины и представлены предложения по их продлению и поддержке. Осуществлен обзор законодательных, нормативных и программных документов, регламентирующих и целенаправляющих процессы обеспечения качества высшего образования. Сформулировано представление о глубине и результативности реформаторских мероприятий и процессов повышения качества высшего образования. Констатировано, что украинская система высшего образования существенно приблизилась к академическим традициям и современной практике организации функционирования высшего образования европейской университетской системы. Определены шаги активизации и дальнейшего обеспечения качества высшего образования Украины. Показана значимость и острая необходимость в привлечении к сотрудничеству и конкретном участии Министерства образования и науки Украины, отраслевых министерств, Министерства социальной политики, организаций трудоустройства и профсоюзов научно-педагогических работников Украины в создании и поддержке системы обучения и практической стажировки будущих специалистов на рабочих местах, соответственно выбранной специальности и прогнозирования сегодняшних и будущих долгосрочных потребностей в подготовке специалистов, заинтересованности бизнеса к финансированию высшего образования. Подчеркнуто, что система обеспечения качества высшего образования может быть достигнута только при условии создания мотивационной системы научно-педагогических работников к постоянному и системному повышению качества образования. Определены причины, которые приводят к недостаточному вниманию к инноватизации процес-

сов обучения слушателей. В их составе отмечены: вопрос повышения квалификации преподавателей, усовершенствование нормирования их рабочего времени, решение проблемы бесплатного опубликования результатов научных исследований, углубление мотивационных факторов и оплаты труда преподавателей в учреждениях высшего образования и другие. Доказано, что решение указанных проблем позволит создать динамично обновляемую систему управления качеством высшего образования Украины на уровне Европейских стандартов качества.

**Ключевые слова:** качество высшего образования, концептуальные составляющие построения системы, процессы трансформации высшего образования, органы обеспечения качества образования, публичное управление и администрирование, повышение квалификации преподавателей, факторы системного воздействия на поддержку и функционирование процессов управления качеством, концептуализация организации и нормирования преподавательского труда

### Постановка проблеми.

**В** умовах переходу українського суспільства до сталого розвитку в системі державного і муніципального управління відбуваються суттєві зміни в меті, завданнях діяльності влади, методах і підходах до їх вирішення. Особливо гостро це почало відчуватися під час впровадження заходів стосовно децентралізації влади, коли зростає роль місцевого самоврядування, а системи підтримки дієвості органів державного і місцевого управління, їх своєчасного кадрового оновлення, взаємозв'язків і співпраці стали закономірним важелем ефективного демократичного управління державою. Вища освіта, дослідження та інновації відіграють ключову роль у забезпеченні кадрового потенціалу економічного і соціального зростання, конкурентоспроможності країни й підтримці соціальної згуртованості нації. Сьогодні Україна, разом з європейським суспільством прагне стати суспільством знань, ключовим чинником побудови якого є освіта загалом, а вища освіта стає невід'ємним компонентом соціально-економічного і соціокультурного розвитку. Це мотивує до суттєвого підвищення компетенції фахівців у всіх сферах діяльності.

Невід'ємним складником системи вищої освіти в Україні є галузь підготовки фахівців для органів державного управління та місцевого самоврядування. Фахівці цієї сфери діяльності обирають і обґрунтовують ключові вектори розвитку територій, розробляють, організовують і забезпечують процеси стратегічного розвитку держави та її адміністративно-територіальних оди-

ниць. Організація управління процесами розвитку передусім організації економічних, соціальних, виробничо-господарських процесів і технологій їх побудови і функціонування. Водночас праця фахівців з державного управління та місцевого самоврядування тісно пов'язана з високопрофесійною працею фахівців усіх інших галузей діяльності. Тому організація вищої освіти таких фахівців повинна розглядатися в концептуальному руслі розвитку якості вищої освіти в Україні загалом.

Ключовим чинником розвитку системи управління є компетенції державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Вони потребують постійного оновлення, поглиблення і розширення знань, опанування нових навичок та їх практичної реалізації. Більш гострою стає об'єктивна проблема підготовки фахівців нової генерації і якості, які будуть мати високий рівень професійних компетенцій з питань управління транзитивними процесами розвитку, вмітимуть гнучко реагувати на виклики зовнішнього і внутрішнього середовища, будуть здатні до формування нової системи орієнтирів і поведінки в суспільстві. Зростає роль якості вищої освіти населення і представників органів влади та бізнесу. Ефективна підготовка фахівців з державного управління та місцевого самоврядування забезпечить розробку й реалізацію стратегічних підходів до побудови інноваційних механізмів підвищення ефективності влади, побудови й оновлення шляхів розвитку суспільства.

Трансформація державного управління в публічне управління та адміністрування,

необхідність обґрунтування змісту політичних, економічних, інституційних та організаційних змін, формування нової ідеології управління державою і територіально-адміністративними утвореннями стали одним із найважливіших завдань науково-педагогічного складу працівників закладів вищої освіти (далі – ЗВО). Усе вищенаведене обумовлює актуальність аналізу і систематизації чинників підвищення ефективності науково-педагогічної діяльності.

#### **Аналіз досліджень і публікацій.**

Проблеми розвитку вищої освіти досліджуються багатьма зарубіжними вченими, серед них: Ф. Альбах, Г. Келлі, К. Павловський, А. Річардсон, П. Скотт, А. Галаган, Б. Гершунський, О. Ліферов, В. Садовничий та ін. Пошуком ефективних механізмів реформування вищої освіти, проблемними питаннями підготовки і перепідготовки фахівців з публічного управління та адміністрування займалися і продовжують займатися відомі українські вчені: В. Андрущенко, Г. Атаманчук, Ю. Бабанський, В. Бакуменко, Є. Бородін, В. Бурега, В. Вікторов, Д. Дзвінчук, М. Згуровський, Н. Липовська, В. Луговий, В. Князев, Н. Нижник, Л. Прокопенко, С. Сербогін, В. Тертичка та ін.

Попри наявність вагомих теоретичних, методичних і практичних здобутків вітчизняних учених, державних реформаторських заходів і пропозицій суспільних організацій, які опікуються якістю освіти і рівнем компетенції молодих фахівців, не всі питання, пов'язані із системними проблемами освіти, вирішені. Зокрема, питання організації праці викладачів і умов її покращення потребують подальших досліджень.

**Метою** статті є дослідження стану і плинності процесів підвищення якості освіти, визначення ролі організації і мотивації праці науково-педагогічних працівників ЗВО як впливового чинника на якість освіти й окреслення концептуальних положень її системного забезпечення.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Процеси реформування освіти в галузі державного управління розпочалися з 2014 р. після ухвалення Закону України «Про вищу освіту» [1]. Учасниками реформування освітньої діяльності та її концепції в

галузі державного управління стали Міністерство освіти і науки України, Національна академія наук України, Національна академія наук при Президентові України, Міністерство соціальної політики, профільні міністерства, Національне агентство України з питань державної служби, суспільні та бізнесові організації та ін.

Державну політику у сфері вищої освіти України реалізує Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти [2], яке забезпечує широкий спектр методологічних, суспільних і процедурних засад з якості освітніх процедур, визнання якості наукових результатів, гарантування якості освітніх програм за допомогою впровадження ефективної процедури їх акредитації, зі сприяння функціонуванню внутрішніх систем забезпечення якості освіти у ЗВО шляхом реалізації консультативно-інформаційної діяльності та бенчмаркінгу локальних систем якості, погодження стандартів та розробки критеріїв забезпечення якості вищої освіти, формування політики доброчесності наукових досліджень, запровадження процедур атестації наукових кадрів, створення умов ефективного взаємодії ЗВО між усіма стейкхолдерами та ін. Відправним документом для забезпечення якості вищої освіти слугують «Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти» [3]. Сьогодні можна констатувати, що процеси забезпечення якості освіти України в основному вже визначені за формою і змістом, прописані в нормативно-законодавчій базі, побудовані й методично врегульовані, хоча поки вони повністю не реалізуються за прописаною схемою.

Запланована на початку 2019 р. низка програмних заходів поступово здійснюється. Юрій Рашкевич навів такий перелік заходів: удосконалення вступу до ЗВО; рейтингування університетів та моніторинг кар'єри випускників; створення агентства кваліфікації, яке буде аналізувати потреби ринку; впровадження нової системи наукової атестації; базове фінансування молодих науковців та університетів, де вони працюють та ін. [4].

Здійснюються заходи щодо пошуку но-

вих форм освіти. Так, 14 листопада в країні стартував пілотний проект з підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти (на період до 2023 р.), до якого долучилися 44 заклади фахової передвищої та вищої освіти. Очікуваними результатами проекту повинні стати розробка кількох моделей, які будуть регулювати взаємодію майбутніх роботодавців (суб'єктів господарювання – підприємств, установ і організацій) із закладами освіти [5].

ЗВО стали більш різноманітними і в способах надання освіти, розбудові моделей спеціальностей, розвитку цифрових методів навчання, нових форм викладання і співпраці з владою і бізнесом. Суттєво розширюється і простір навчального середовища для набуття різних спеціальностей, зокрема і спеціальності з публічного управління та адміністрування за різними спеціалізаціями. Продовжується діяльність у напрямі створення адекватної і відповідної рекомендаціям європейських стандартів системи якості. Спрямування зусиль на формування та реалізацію принципів і концептуалізація нових інструментів забезпечення національної системи якості вищої освіти, що відповідає стандартам і рекомендаціям забезпечення якості в європейському просторі вищої освіти, стало ключовим напрямом діяльності ЗВО України.

Активно здійснюються реформаторські заходи і в системі освіти галузі публічного управління та адміністрування. Провідним вищим закладом України з підготовки і перепідготовки фахівців публічного управління і адміністрування є Національна академія державного управління при президенті України (НАДУ при Президенті України) та її регіональні інститути. Майбутнім фахівцям у цих закладах освіти надаються знання відповідно до акредитованих освітніх програм за їх обов'язковими компонентами. Проектування компонентів освіти здійснюється покроково. У їх складі виокремлюються знання з теорії і практики державного управління розвитком країни, методологія аналізу наявних концепцій розвитку, завдання держави щодо їх забезпечення та багато інших. Невід'ємним складником методологічних забез-

печень навчальних процесів професійної освіти розглядається побудова динамічних моделей вмісту і структури майбутньої діяльності і відповідних знансєвих моделей освіти за обраними спеціалізаціями, які дозволяють визначати зміни в навчанні майбутніх фахівців відповідно до стратегій довгострокового розвитку країни.

Освіта в галузі публічного управління та адміністрування, як і кожна суспільно-економічна система, базується на трьох основних складниках: інституційний складник (нормативно-правове забезпечення), мережа закладів вищої освіти і вищі органи управління системою освіти, а також група учасників освітньої діяльності, які забезпечують функціонування системи, механізми і системи регулювання відносин між усіма зацікавленими сторонами.

Нормативно-правове забезпечення становлять закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Національна рамка кваліфікацій і Стандарти вищої освіти галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [1; 6; 7; 8; 9]. З цієї спеціальності існує і широка мережа закладів освіти. Крім Національної академії державного управління при Президенті України та її регіональних інститутів (Дніпропетровського, Львівського, Харківського, Одеського) існує Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України та інші ЗВО. Фахівців і магістрів з «Публічного управління і адміністрування» готують багато національних університетів за унормованими обсягами освітніх програм і за певними спеціалізаціями. Магістерська підготовка фахівців з публічного управління та адміністрування здійснюється близько за 40 спеціалізаціями у більше ніж 100 ЗВО країни. Лідерами з них є Дніпровський державний університет ім. О. Гончара, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця, Тернопільський національний економічний університет, Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля, Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Водночас слід зазначити, що доказів необхідності такої великої кількості

ЗВО для підготовки фахівців з публічного управління та адміністрування не існує, це призводить до розпорошення освітньої моделі за непрофільними ЗВО, що знижує якість набутих знань.

Слід звернути увагу і на те, що якість вищої освіти залежить не тільки від внутрішніх процесів організації вищої освіти, вона мотивується і підтримується впливами зовнішнього середовища, поточними потребами суспільства і потребами подальшого розвитку, підтримкою органів державної та місцевої влади, можливостями країни щодо забезпечення належного рівня діяльності ЗВО і їх потреб.

При реформуванні освіти на внутрішні процеси ЗВО значно впливають негативні організаційні чинники. Повністю не виконуються державні зобов'язання стосовно самостійності ЗВО, має місце надмірність державного контролю, коли більшість рішень ухвалюється «в центрі». Це супроводжується великим нормативно-формальним звітуванням про результати діяльності. У контексті ухвалення довгострокових стратегій інноваційного розвитку залишається актуальною потреба суспільства у фахівцях з вищою освітою за конкретними спеціальностями. Однак державна стратегія підготовки фахівців з вищою освітою для майбутнього відсутня. Існує певна відірваність вищої освіти від закладів працевлаштування, остаточно не сформовані освітні і наукові мережі мобільності викладачів і слухачів (студентів), губиться соціальний інтерес до вищої освіти.

Заслуговує на розгляд і структура ЗВО за напрямками підготовки і в частині співвідносності кількості класичних університетів і ЗВО прикладних наук. Доцільним є упорядкування структури ЗВО за формами власності. Так, у деяких країнах ЄС суттєва частка ЗВО належить до приватної власності: у Словенії – 82 %, Польщі – 63 %, Естонії та Румунії – 60 %, в Угорщині – 52 % [10, с. 12]. В Україні на початок 2018/2019 навчального року існувало 289 ЗВО III–IV рівнів акредитації, з них 77 – заклади приватної форми власності (приблизно 27 % від загальної кількості) [11]. Заклади вищої освіти Європи відрізняються і за часом, від-

веденим на підготовку фахівців. В Ірландії та Великобританії більшість студентів зараховується до середньострокових освітніх програм, тоді як в Австрії, Німеччині і Італії навчальні програми тривають 5–6 років [10, с. 12].

Стає очевидним, що надаючи велике значення концептуальному змісту і процедурам впроваджуваних заходів зі створення національної системи якості вищої освіти в Україні, необхідним є одночасне вирішення організаційних проблем, які ця система не охоплює достатньою мірою.

Якість освіти і якість організації освітньої діяльності потребують окремого розгляду. Якщо перша розглядається як певний рівень здобутих особами знань і вмінь, відповідно до запланованих цілей навчання, іншими словами, комплекс характеристик освітнього процесу, що визначають послідовне та практично ефективне формування компетентності та професійної свідомості [6], то якість організації освітньої діяльності в її загальному розумінні слід розглядати як рівень організації, забезпечення та реалізації освітнього процесу, що забезпечує здобуття особами якісної освіти [7]. Серед таких умов забезпечення і реалізації освітнього процесу насамперед слід виокремити ресурси всіх видів. Пріоритетним є кадровий ресурс, а саме науково-педагогічні працівники ЗВО, які, крім педагогічної, провадять також діяльність з підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації в поєднанні з власною науковою діяльністю (далі – викладачі), їх підготовка і задоволення життєвих потреб, що вмотивовує людей до якісної інноваційної праці в навчальному процесі і науковій діяльності. І хоч європейський оптимістичний проект підвищення якості освіти успішно трансформується в проект розбудови якості вищої освіти в Україні відповідно до європейських стандартів і рекомендацій, питання стимулювання якості викладацької діяльності, методи її ефективного здійснення в ньому не розглядаються.

Викладацька діяльність, на перший погляд, є цікавою, творчою, інноваційною і, безумовно, престижною в рейтингу суспільних видів діяльності. Вона є достатньо впо-

рядкованою, раціонально організованою, спланованою за змістом і регламентом роботи, спрямованою на мобілізацію інтелектуальних ресурсів слухачів для успішного засвоєння знань і опанування ними певних компетенцій за спектрами дисциплін, що вивчаються. Однак при цьому мало хто, і влада зокрема, замислюється над тим, що ця розумова праця потребує постійної напруги й активізації аналітичної та синтетичної функцій нервової системи, постійної уваги, напруження пам'яті, здорових слухових аналізаторів і їх навантаження, сприйняття і переробки інформації, оновлення і розвитку комплексу умовних рефлексів [12, с. 41]. Постійне нервово-психічне навантаження висуває підвищені вимоги до організації і умов здійснення викладацької праці, високих мотиваційних стимулів і важелів їх задоволення. За їх відсутності така діяльність не буде високоефективною і може стати причиною важких захворювань. Однак незважаючи на це, умови і стимулюючі чинники забезпечення ефективності викладацької діяльності останніми роками мають тенденцію до погіршення, що спричиняє професійне вигорання, обумовлене цілим рядом об'єктивних та суб'єктивних чинників [13, с. 63].

Стресовою ситуацією для викладачів у багатьох ЗВО України стала практика їх звільнення після закінчення навчального року (перед відпусткою) і прийом на роботу на початку нового навчального року за конкурсом (на один рік). Зрозуміло, що цей захід не стимулює викладача до високої продуктивності і якості праці. Не будучи впевненим у працевлаштуванні в майбутньому, не маючи гарантії зайнятості, викладач не плануватиме свою творчу діяльність на тривалий час, а зосередиться на поточній роботі і нетрудомістких завданнях. Вимоги до підбору викладацьких кадрів достатньо високі (що, безумовно, є справедливою умовою). Водночас термін роботи постійного складу викладачів повинен бути не менше 3–5 років. Після проходження конкурсу необхідно дотримуватись умов укладання контрактів, в яких чітко повинні бути сформовані взаємні обов'язки викладачів і керівників ЗВО.

Найскладнішими залишаються питання підвищення заробітної плати викладачів та іншого персоналу ЗВО, яка на сьогодні менша, ніж у працівників робочих професій з мінімальною освітою, і, безумовно, набагато нижчою, ніж у викладачів університетів Європейського Союзу [14]. За даними проекту EUROAC, середній річний дохід університетських професорів Німеччини, Португалії, Нідерландів та Австрії – 66–67 тис. євро; Італії, Фінляндії, Великобританії та Норвегії коливається від 40 до трохи більше ніж 55 тис. євро; у Польщі приблизно 30 тис. євро [15]. До того ж навчання майбутніх і працюючих фахівців з державного управління та місцевого самоврядування викладачами, заробітна плата яких є нижчою, ніж у цих фахівців, не викликає належної поваги і довіри.

Потребує вдосконалення модель організації проходження стажування та підвищення кваліфікації викладачів з огляду її спрямованості не тільки на підвищення педагогічної майстерності, а й практичного наповнення. Сьогодні згідно з Положенням про підвищення кваліфікації та стажування педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів (наказ МОН № 48 від 24 січня 2013 р.) та Порядком підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників (постанова КМУ № 800 від 21 серпня 2019 р.) викладачі обов'язково підвищують свою кваліфікацію в ЗВО, наукових, освітньо-наукових установах та організаціях як в Україні, так і за її межами. Строк довгострокового підвищення кваліфікації за обсягом годин навчальної програми становить не менше ніж шість кредитів ECTS. Хоча це відбувається і достатньо регулярно (не рідше ніж один раз на п'ять років), але як правило без відриву від основного місця роботи. Додатково викладачі беруть участь у різноманітних науково-комунікативних заходах з метою короткострокового підвищення кваліфікації (семінарах, практикумах, тренінгах, вебінарах, майстер-класах тощо) тривалістю не більше 1,5 кредиту ECTS на рік. Користь участі в цих заходах очевидна, але її недостатньо. Стажування ж здійснюється з метою формування і закріплення на практиці

професійних компетентностей, здобутих у результаті теоретичної підготовки щодо виконання завдань і обов'язків, засвоєння вітчизняного та зарубіжного досвіду, формування особистісних якостей для виконання професійних завдань на новому, більш високому якісному рівні в межах певної спеціальності. Строк стажування працівників становить не більше ніж 32 національні кредити (48 кредитів ECTS).

Вважаємо, що існує нагальна потреба в проходженні регулярного стажування викладачів, що готують фахівців з публічного управління та адміністрування в органах влади на посадах службовців вищої категорії з обов'язковим відривом від навчального процесу на строк, обумовлений чинним законодавством. Результатом такої форми підвищення кваліфікації став би триєдиний ефект: підвищення якості навчального процесу за рахунок імплементації в нього розгляду, аналізу і вирішення практичних ситуацій з управління територіями, підтримка спроможності викладачів для наповнення практичним досвідом діяльності розроблених ситуацій, кейсів, планів, практичних занять та семінарів, ділових ігор, формулювання реальної тематики курсових завдань і випускових (бакалаврських, магістерських) робіт. Одночасно і державні службовці в результаті спілкування зі стажистами високої науково-теоретичної підготовки й обізнаності отримали б певну енергетичну підтримку і нові ідеї для застосування в управлінській діяльності.

Вища освіта завжди поєднувалась із науковими дослідженнями. Світові рейтинги університетів значною мірою визначаються кількістю провідних вчених-викладачів ЗВО, обсягами і результатами наукових досліджень. В Україні кількість наукових кадрів на 1 тис. економічно активного населення становить 3,7 осіб, у той час як у Фінляндії ця цифра дорівнює 15,4, Японії – 11, США – 9,7, Чехії – 8,8, Німеччини – 11,5, Польщі – 6,4, а в середньому по країнах ЄС – 9,2 [16].

Професійна діяльність викладача ЗВО містить чотири складові: викладання, методична, наукова та організаційна робота. Викладач не лише читає лекції, проводить

практичні заняття й семінари, він науковий працівник, організатор, дослідник, публіцист. Головним критерієм оцінювання якості і відповідності викладача посаді, яку він займає, а також забезпечення якості навчального процесу розглядаються результати його наукових досліджень, які сьогодні, як зазначають виконавці проекту Tempus «TRUST», за внеском наукових здобутків українських учених у міжнародній освітній та науковій мережі недостатні, що не сприяє появі України в авторитетних рейтингах (у рейтингу Таймс або в Шанхайському рейтингу немає жодного українського університету) [17]. Втім очевидно, що викладач повинен мати вільний час для проведення ґрунтовних наукових досліджень та опису їх результатів, а також сприятливі умови для їх оприлюднення в наукових джерелах.

На сьогодні норми часу для планування й обліку навчальної роботи та переліків основних видів методичної, наукової й організаційної роботи науково-педагогічних працівників ЗВО регулюються наказом МОН України № 450 від 7 серпня 2002 р., в якому надається тільки перелік основних видів методичної, наукової й організаційної роботи без зазначення норм часу. Зазначені норми часу ЗВО визначають індивідуально в межах затвердженого річного робочого часу, а максимальне навантаження на одну ставку не повинно перевищувати 600 навчальних годин. Робочий час науково-педагогічних працівників згідно з чинним законодавством становить 36 годин на тиждень. Водночас мінімальні норми викладання старших викладачів та професорів у Франції становить 128–192 навчальні години на рік, залежно від виду педагогічної діяльності. Подібна ситуація спостерігається в Угорщині, Польщі, Румунії та Словенії. В Німеччині та Хорватії інша ситуація – навчальне навантаження становить 300 годин на рік [15].

По суті, на сьогодні система нормування праці викладачів в Україні розвивається за залишковим принципом. Бюджети ЗВО, що затверджуються, обумовлюють з кожним роком необхідність зниження трудомісткості робіт, незважаючи на те, що це є негативним чинником, який впливає на зменшення їх обсягу і якості. В наявній си-

стемі нормування витрат часу викладача на написання статей, доповідей, монографій чи підручників норми часу необґрунтовано знижені. Тому науково-методичні дослідження викладачі здійснюють переважно у вільний час, а публікація отриманих результатів можлива лише за умови оплати власне автором, термін «гонорар» вже давно не згадується. При цьому обов'язковою вимогою, що підтверджує кваліфікацію викладача, сьогодні є наявність наукових публікацій не лише у фахових виданнях України, а й у періодичних виданнях Scopus або Web of Science Core Collection, витрати на публікацію в яких перевищують фінансові можливості викладачів.

Існує також низка витрат, які взагалі не забезпечуються ЗВО в достатньому обсязі, але вони є необхідними для підтримки виконання наукових досліджень на високому рівні, на кшталт: витрати на відрядження викладачів на наукові комунікативні заходи різного рівня (конгреси, конференції, симпозиуми, семінари тощо), придбання інформаційно-аналітичного комп'ютерного обладнання, передплата на законодавчі й науково-довідкові матеріали.

Потребують перегляду, обґрунтування й унормування норми часу на науково-методичну роботу викладача і виконання організаційних функцій, які потребують підвищення уваги до академічної та організаційної культури, питань академічної доброчесності, організаційного проектування. Існують і інші питання організації діяльності викладацької праці, які є вагомими при формуванні системного впливу на забезпечення якості вищої освіти в Україні.

Однією з проблем сектору вищої освіти варто виокремити тенденцію до старіння викладацького складу. Значна частина науково-педагогічних працівників старшого віку в більшості своїй стикається з проблемами оволодіння інноваційними освітніми технологіями, знання іноземної мови, користування сучасними інформаційно-комунікаційними технологіями тощо. Ця проблема загострюється, і її вирішення можливе тільки шляхом залучення до роботи ЗВО саме молоді. Проте існує тенденція зменшення кількості осіб, які закінчили ас-

пірантуру й захистили дисертацію. Молоді науковці, які отримали науковий ступінь, у більшості своїй не планують продовжувати кар'єру в ЗВО, тому що фінансові та культурні можливості приватного сектору чи виїзду за кордон більш привабливі. Зокрема, вже давно на часі стала проблема забезпечення молодих перспективних викладачів житлом, що можна вирішити шляхом запровадження пільгового довгострокового фінансового кредитування. Зацікавити молодих викладачів сьогодні може також надання можливості за рахунок бюджетних коштів проходити стажування у провідних європейських та вітчизняних закладах вищої освіти, які працюють в інноваційному режимі, застосовують новітні освітні технології, мають відповідну матеріально-технічну базу. Тобто проблема пошуку дієвих методів залучення молоді до роботи в ЗВО залишається відкритою.

#### **Висновки:**

Європейський простір характеризується різноманітністю політичних систем, систем вищої освіти, соціокультурними й освітніми традиціями, мовами, практиками й очікуваннями. За такого розмаїття обрання єдиного методичного підходу до забезпечення якості освіти, при спільності поглядів на її складники, принципи і критерії, навряд чи можна вважати безальтернативним. Необхідно враховувати і власні національні особливості, використовувати власний досвід у забезпеченні належної якості і розвитку вищої освіти. Без вирішення низки вищеперахованих проблемних питань досягнення вищої якості освіти може не дати очікуваних результатів.

Необхідною стає розробка Концепції підвищення якості організації діяльності науково-педагогічних працівників з відображенням у ній наголошених питань проходження стажування та підвищення кваліфікації викладачів, поглиблення мотиваційних чинників і оплати праці, вирішення питань удосконалення нормування робочого часу, опублікування результатів наукових праць за бюджетні кошти чи на пільгових умовах, можливості вирішення житлових проблем молодих викладачів за рахунок пільгових кредитів тощо.

Окремої уваги заслуговує і вирішення низки питань, які не можуть вирішуватись сьогодні ЗВО самостійно. Серед них: прогнозування потреб фахівців за спеціалізаціями на довгострокову перспективу із залученням до питання визначення потреб у фахівцях з публічного управління та адміністрування, крім Міністерства освіти і науки України, Міністерства соціальної політики, профільних міністерств, Національного агентства України з питань державної служби, суспільних та бізнесових організацій, майбутніх роботодавців; упо-

рядкування термінів гарантованого працевлаштування випускників в органах державної та місцевої влади та ін. Особливої уваги заслуговує питання участі майбутніх роботодавців в організації практик і працевлаштуванні випускників у наблизеній і далекій перспективі. Існує також низка інших поки не вирішених питань.

Наукове обґрунтування і концептуалізація вирішення нагальних проблем ЗВО і науково-педагогічних працівників тільки за безпосередньої участі всіх учасників реформування освітньої діяльності.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>.
2. Стратегія національного Агентства із забезпечення якості вищої освіти до 2022 р. URL: <https://naqa.gov.ua/місія-та-стратегія-агентства/>
3. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG). Київ : ТОВ «ІЦС», 2015. 32 с. URL: [https://erasmusplus.org.ua/images/phocadownload/standards-and-guidelines\\_for\\_qa\\_in\\_the\\_ehea\\_2015.pdf](https://erasmusplus.org.ua/images/phocadownload/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf).
4. Буде, як у світі. Юрій Рашкевич про реформу вищої освіти. URL: [http://tvoemisto.tv/exclusive/yuriy\\_rashkevych\\_pro\\_reformu\\_vyshchoi\\_osvity\\_naukovyyu\\_turyzm\\_ta\\_migratsiyu\\_studentiv\\_98497.html](http://tvoemisto.tv/exclusive/yuriy_rashkevych_pro_reformu_vyshchoi_osvity_naukovyyu_turyzm_ta_migratsiyu_studentiv_98497.html).
5. Щодо впровадження пілотного проекту у закладах фахової передвищої та вищої освіти з підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти: Наказ Міністерства освіти і науки України № 1296 від 15.10.2019 р. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/shodo-zaprovadzhennya-pilotnogo-proektu-u-zakladah-fahovoyi-pereadvishoyi-ta-vishoyi-osviti-z-pidgotovki-fahivciv-za-dualnoyu-formoyu-zdobuttya-osviti>.
6. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/yakist-osviti>.
7. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
8. Про державну службу: закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
10. Білецька В. В., Полянничко О. М., Комоцька О. С. Тенденції розвитку вищої освіти в країнах Європейського Союзу. Молодий вчений: науковий журнал. 2018. № 4.3 (56.3). С. 10–14.
11. Вища освіта в Україні у 2017 році: статистичний збірник / Державна служба статистики; відповідальний за випуск О. О. Кармазіна. Київ, 2018. 298 с.
12. Ядранський Д. М. Розумова праця: теоретичні основи обліку. Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 4. С. 39–42.
13. Мирончук Н. М. Професійне вигорання викладача вищої школи: чинники, ознаки, способи протидії. Теоретичні і методичні засади розвитку і самовдосконалення особистості педагога-новатора в контексті модернізації нової української школи: зб. наук.-метод. пр. / за ред. О. А. Дубасенюк. Житомир: Вид-во Євенок О.О., 2017. С. 62–67.
14. Освіта – 2019: погляд на різні системи освіти у всій Європі / Міжнародний відділ ЦК Профспілки. Освітній портал Педагогічна преса. URL: <https://pedpresa.ua/201019-osvita-2019-poglyad-na-rizni-systemy-osvity-u-vsij-yevropi.html>.
15. Умови праці у вищій освіті в Європі – звіт «Eurydice». URL: <https://pon.org.ua/novyny/5738-umovi-pracu-vischy-osvt-v-yevrop-zvt-eurydice.html>.
16. Держінформнауки: Україна має найнижчу в Європі кількість вчених у розрахунку на тисячу працюючих. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/247219007>.

17. Концепція забезпечення якості вищої освіти України; за результатами проекту Tempus «TRUST» «Національна система забезпечення якості і взаємної довіри в системі вищої освіти України» («Towards Trust in Quality Assurance System» № 516935-TEMPUS1-2011-1-FITEMPUS-SMGR, 15.10.2011 – 14.10.2014). URL: [http://dovira.eu/QA\\_concept.pdf](http://dovira.eu/QA_concept.pdf).

## REFERENCES

1. Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 1 lypnia 2014 r. № 1556-VII [On higher education: Law of Ukraine of July 1, 2014 No. 1556-VII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page> [in Ukrainian].
2. Stratehiia natsionalnoho Aherentstva iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity do 2022 r. [Strategy of the Higher Education Quality Assurance Agency by 2022]. Retrieved from <https://naqa.gov.ua/misiia-ta-stratehiia-ahentstva/> [in Ukrainian].
3. *Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeiskomu prostori vyshchoi osvity (ESG) [Standards and recommendations for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG)]*. (2015). Kyiv: TOV “TsS”. Retrieved from [https://erasmusplus.org.ua/images/phocadownload/standards-and-guidelines\\_for\\_qa\\_in\\_the\\_ehea\\_2015.pdf](https://erasmusplus.org.ua/images/phocadownload/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf) [in Ukrainian].
4. Bude, yak u sviti. Yurii Rashkevych pro reformu vyshchoi osvity [It will be like in the world. Yuri Rashkevich on Higher Education Reform]. Retrieved from [http://tvoemisto.tv/exclusive/yuriy\\_rashkevych\\_pro\\_reformu\\_vyshchoi\\_osvity\\_naukovyy\\_turyzm\\_ta\\_migratsiyu\\_studentiv\\_98497.html](http://tvoemisto.tv/exclusive/yuriy_rashkevych_pro_reformu_vyshchoi_osvity_naukovyy_turyzm_ta_migratsiyu_studentiv_98497.html) [in Ukrainian].
5. Shchodo vprovadzhennia pilotnoho proektu u zakladakh fakhovoi peredvyshchoi ta vyshchoi osvity z pidhotovky fakhivtsiv za dualnoi formoiu zdobuttia osvity: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy № 1296 vid 15.10.2019 r. [Regarding the implementation of the pilot project in the institutions of professional higher education and higher education for training specialists in the dual form of education: order of the Ministry of Education and Science of Ukraine of 15.10.2019 No. 1296]. Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/npa/shodo-zaprovadzhennya-pilotnogo-proektu-u-zakladah-fahovoyi-peredvishchoi-ta-vishchoi-osvity-z-pidgotovki-fahivciv-za-dualnoyu-formoyu-zdobuttia-osviti> [in Ukrainian].
6. Ofitsiinyi sait Ministerstva osvity i nauky Ukrainy [Official site of the Ministry of Education and Science of Ukraine]. Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/tag/yakist-osviti> [in Ukrainian].
7. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 5 veresnia 2017 r. № 2145-VIII [On the education: Law of Ukraine of September 5, 2017 No. 2145-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].
8. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 r. № 889-VIII [On the civil service: Law of Ukraine of December 10, 2015 No. 889-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
9. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 7 chervnia 2001 r. № 2493-III [On service in local governments: Law of Ukraine of June 7, 2001 No. 2493-III]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukrainian].
10. Biletska, V. V., Polianychko, O. M., & Komotska, O. S. (2018). Tendentsii rozvytku vyshchoi osvity v krainakh Yevropeiskoho Soiuzu [Trends in the development of higher education in the countries of the European Union]. *Molodyi vchenyi – Young Scientist*, 4.3(56.3), 10–14 [in Ukrainian].
11. *Vyshcha osvita v Ukraini u 2017 rotsi: statystychnyi zbirnyk [Higher education in Ukraine in 2017]*. (2018). O. O. Karmazina (Ed.). Derzhavna sluzhba statystyky. Kyiv [in Ukrainian].
12. Yadranskyi, D. M. (2012). Rozumova pratsia: teoretychni osnovy obliku [Mental Work: Theoretical Foundations of Accounting]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: Practice and Experience*, 4, 39–42 [in Ukrainian].
13. Myronchuk, N. M. (2017). Profesiine vyhorannia vykladacha vyshchoi shkoly: chynnyky, oznaky, sposoby protydii [Professional burnout of a high school teacher: factors, signs, methods of counteraction]. O. A. Dubaseniuk (Ed.). *Teoretychni i metodychni zasady rozvytku i samovdoskonalennia osobystosti pedahoha-novatora v konteksti modernizatsii novoi ukrainskoi shkoly – Theoretical and methodological foundations of the development and self-improvement of the personality of the teacher-innovator in the context of modernization of the new Ukrainian school*. (pp. 62–67). Zhytomyr: Vyd-vo Yevenok O.O. [in Ukrainian].
14. Osvita – 2019: pohliad na rizni systemy osvity u vsii Yevropi [Education – 2019: A look at different education systems across Europe]. Mizhnarodnyi viddil TsK Profspilky. *Osvitnii portal Pedahohichna presa – The educational portal Pedahohichna press*. Retrieved from <https://pedpresa.ua/201019-osvita-2019-poglyad-na-rizni-systemy-osvity-u-vsij-yevropi.html> [in Ukrainian].
15. *Umovy pratsi u vyshchii osviti v Yevropi – zvit “Eurydice” [Working Conditions in Higher Education in Europe – Report “Eurydice”]*. Retrieved from <https://pon.org.ua/novyny/5738-umovi-prac-u-vischy-osvt-v-yevrop-zvt-eurydice.html> [in Ukrainian].

16. *Derzhinformnauky: Ukraina maie nainyzhchu v Yevropi kilnist vchenykh u rozrakhunku na tysiachu pratsiuiuchykh* [*Derzhinformnauky: Ukraine has the lowest number of scientists in Europe per thousand employees*]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/247219007> [in Ukrainian].

17. Kontseptsiiia zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity Ukrainy; za rezultatamy proektu Tempus “TRUST” “Natsionalna systema zabezpechennia yakosti i vzaiemnoi doviry v systemi vyshchoi osvity Ukrainy” («Towards Trust in Quality Assurance System» № 516935-TEMPUS1-2011-1-FITEMPUS-SMGR, 15.10.2011 – 14.10.2014) [The concept of quality assurance of higher education of Ukraine; as a result of the Tempus “TRUST” project “National Quality Assurance and Mutual Trust in Higher Education in Ukraine” (“Towards Trust in Quality Assurance System” № 516935-TEMPUS1-2011-1-FITEMPUS-SMGR, 15.10.2011 – 14.10.2014)]. Retrieved from [http://dovira.eu/QA\\_concept.pdf](http://dovira.eu/QA_concept.pdf) [in Ukrainian].

**Бобровська Олена Юріївна**

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

Email: bobelur@meta.ua

**Bobrovska Olena**

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

Цитування: Бобровська О. Ю. Організаційні і мотиваційні чинники забезпечення якості викладацької праці в закладах вищої освіти в Україні. 2019. Т. 7, № 12. С. 85-96.

Citation: Bobrovska, O.Yu. (2019). Organizational and motivational factors for the quality of teaching in higher education institutions in Ukraine [Organizational and motivational factors for the quality of teaching in higher education institutions in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (12), 85-96.

Стаття надійшла / Article arrived: 21.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 20.12.2019

## Впровадження управлінського обліку в систему господарського моніторингу діяльності в умовах глобалізації

*Дмитро Адамов, Михайло Юхненко, Єлизавета Богдяж, Донецький державний університет управління*

У статті розглядаються проблеми, які виникають під час реалізації концепції сучасного управлінського обліку для українських підприємств за допомогою впровадження нових систем обліку і розроблення підходів до облікового відображення та інформаційного узагальнення трансакційних витрат з метою ефективного управління ними в умовах глобалізації економіки. Досліджується наявна система впровадження управлінського обліку на підприємствах та проводиться розгляд введення управлінського обліку на закордонних прикладах, а саме розглядається збалансована система показників, яка на сьогодні за кордоном вже активно використовується та тільки починає свій розвиток в Україні. Дослідження даної теми пов'язано зі зміною інформаційних систем обліку в сучасних умовах і виникненням потреби створення глобальної системи обліку, вносяться корективи щодо функцій управлінського обліку. У статті порівняно та визначено відмінні риси бухгалтерського, а в його складі фінансового, податкового та управлінського обліків. Виокремлюється та описується чіткий алгоритм побудови даної системи на підприємстві та показники, які необхідно розраховувати для проведення повного та незалежного аналізу роботи підприємства. Неоднозначне тлумачення концепції управлінського обліку у процесі його еволюційного розвитку обумовили дослідження цієї теми. У статті наведено систему показників, які обраховуються в межах використовуваної підприємством системи Balanced Scorecard. Також розглянуто проблеми впровадження збалансованої системи показників на основі досвіду корпорацій, які вже використовують цю систему. Відсутність нормативно-правової та законодавчої бази щодо стимулювання й заохочення впровадження даної концепції у практику управлінського обліку в Україні призводить до незадовільного функціонування даної системи. За результатами дослідження наведено рекомендації щодо впровадження управлінського обліку в систему господарського моніторингу діяльності в умовах глобалізації.

**Ключові слова:** управлінський облік, господарська діяльність, глобалізація, збалансована система показників, інформаційне забезпечення

## Implementation of management accounting in the system of economic monitoring of activities in the context of globalization

*Dmytro Adamov, Mykhailo Yukhnenko, Elizaveta Bohdiazh, Donetsk State University of Management*

The article deals with the problems that arise during the implementation of the concept of modern management accounting for Ukrainian enterprises by introducing new accounting systems and developing approaches to accounting and information generalization of transaction costs in order to effectively manage them in the globalized economy. The existing system of introduction of management accounting at enterprises is examined and the introduction of management accounting on foreign examples is considered, namely the balanced system of indicators, which is already actively used abroad and is just beginning its development in Ukraine. The research of this topic is related to the change of accounting information systems in modern conditions and the need to create a global accounting system, and adjustments are

made to management accounting functions. The article compares and defines the distinctive features of accounting, and its composition of financial, tax and management accounting. A clear algorithm for the construction of this system at the enterprise and indicators that must be calculated for a complete and independent analysis of the work of the enterprise are distinguished and described. The ambiguous interpretation of the concept of managerial accounting in the course of its evolutionary development has led to the study of this topic. The article presents a system of metrics that are calculated within the Balanced Scorecard system used by the enterprise. The problems of implementing a balanced scorecard based on the experience of corporations already using the system are also discussed. The lack of legal and legislative framework to stimulate and encourage the introduction of this concept into the practice of management accounting in Ukraine leads to the unsatisfactory functioning of this system. According to the results of the research, the recommendations on the introduction of management accounting in the system of economic monitoring of activity in the conditions of globalization are given.

**Keywords:** *management accounting, economic activity, globalization, balanced scorecard, information support*

## Внедрение управленческого учета в систему хозяйственного мониторинга деятельности в условиях глобализации

*Дмитрий Адамов, Михаил Юхненко, Елизавета Богдяж, Донецкий государственный университет управления*

В статье рассматриваются проблемы, возникающие при реализации концепции современного управленческого учета для украинских предприятий с помощью внедрения новых систем учета и разработка подходов к учетной отображения и информационного обобщения транзакционных издержек с целью эффективного управления ими в условиях глобализации экономики. Исследуется существующая система внедрения управленческого учета на предприятиях и проводится разбирательство введение управленческого учета на зарубежных примерах, а именно рассматривается сбалансированная система показателей, которая сегодня за рубежом уже активно используется и только начинает свое развитие в Украине. Исследование данной темы связано с изменением информационных систем учета в современных условиях и возникновением потребности создания глобальной системы учета, вносятся коррективы относительно функций управленческого учета. В статье по сравнению и определены отличительные особенности бухгалтерского, а в его составе налогового и управленческого учета. Выделяется и описывается четкий алгоритм построения данной системы на предприятии и показатели, которые необходимо рассчитывать для проведения полного и независимого анализа работы предприятия. Неоднозначное толкование концепции управленческого учета в процессе его эволюционного развития обусловили исследования этой темы. В статье приведена система показателей, ведется в рамках используемой предприятием системы Balanced Scorecard. Также рассмотрены проблемы внедрения сбалансированной системы показателей на основе опыта компаний, которые уже используют эту систему. Отсутствие нормативно-правовой и законодательной базы по стимулированию и поощрению внедрения данной концепции в практику управленческого учета в Украине приводит к неудовлетворительному функционированию данной системы. По результатам исследования приведены рекомендации по внедрению управленческого учета в систему хозяйственного мониторинга деятельности в условиях глобализации.

**Ключевые слова:** *управленческий учет, хозяйственная деятельность, глобализация, сбалансированная система показателей, информационное обеспечение*

### Постановка проблеми.

Управління господарською діяльністю є складним і комплексним процесом, важливою компонентою якого є система інформаційного забезпечення – управлінський облік. Основною метою управлінського обліку є відображення реальних показників діяльності підприємства, що дає уявлення власникам про те, наскільки ефективним може бути їх бізнес. На жаль, на сьогодні в Україні досі не має чіткого розуміння сутності і змісту системи управлінського обліку через достатньо високу зарегульованість бізнесових процесів, з одного боку, та високі штрафні санкції за низької купівельної спроможності населення країни, з іншого боку. Окрім цього, законодавчо, нормативно та емпірично не виявлено явних прикладів успішності впровадження управлінського обліку на підприємствах, розвитку інституту управлінського обліку. Тому проблеми впровадження управлінського обліку в систему господарського моніторингу діяльності в умовах глобалізації наразі є актуальними.

### Аналіз публікацій.

Дослідженню теоретичних проблем концепцій і еволюційного розвитку управлінського обліку та практичних аспектів їх розв'язання присвячені праці таких науковців, як Ластовецький В. І., Лепетан І. М., Химич Г. М. [1], Матвійчук М. З. [2], Пушкар М. С., Щирба М. Т. [3]. Цим аспектам присвячено праці зарубіжних вчених, зокрема, Аткинсона Ентоні А. [5], Атрілла П., Мак Лейни Е. [6] та ін. Ці та інші вчені здійснили вагомий науковий внесок у розвиток теорії і практики концепцій управлінського обліку, визначення їх особливостей у процесі еволюційного розвитку. Проте залишилися невивченими та недослідженими проблеми впровадження управлінського обліку в систему господарського моніторингу діяльності в умовах глобалізації в мінливих умовах господарювання за низької купівельної спроможності населення та високих штрафних санкцій у випадках порушення вітчизняного законодавства.

**Мета дослідження.** Виявити можливості введення управлінського обліку в систему

господарської діяльності в умовах глобалізації для максимізації прибутку та досягнення стратегічних цілей підприємства.

### Виклад основного матеріалу.

Управлінський облік – процес, який сприяє безперервному вдосконаленню процесів планування, проектування, вимірювання і функціонування господарських систем щодо обробки фінансової і нефінансової інформації для успішного менеджменту та досягнення стратегічних, тактичних і оперативних цілей підприємства. Розглядаючи управлінський облік як систему з повноцінним набором взаємопов'язаних елементів, важливим і актуальним є дослідження етапів його еволюційного розвитку і поступовість формування концептуальних підходів до теорії і практики застосування. В умовах посилення конкуренції на вітчизняному ринку питання про необхідність налагодження системи управлінського обліку на підприємствах для багатьох прогресивних керівників є актуальним. Підвищена увага до управлінського обліку зумовлена факторами, специфічними для сучасного бізнесу: постійним зростанням концентрації капіталу, високим рівнем конкуренції, непередбачуваністю інфляційних рухів, значним збільшенням виробничих витрат. Для зміцнення позицій підприємства на ринку і його розширення необхідно грамотно управляти грошовими потоками, виробництвом та інвестиційними проектами. Очевидно, що традиційних методів бухгалтерського обліку вже недостатньо. Аргументацію цього висновку наведено в табл. 1.

Основними проблемами під час формування концепції сучасного управлінського обліку для українських підприємств є впровадження нових систем обліку витрат локально для кожного підприємства і розроблення нових підходів до калькулювання собівартості продукції (робіт, послуг). Суттєвим гальмом поширення управлінського обліку в країні залишається відсутність чіткого визначення переліку складників даного обліку. Завдяки управлінському обліку бухгалтер за потребою, крім власне обліку та калькулювання собівартості продукції, займається нормативним плануванням, економічним аналізом та підготовкою управлінських рішень [3].

Таблиця 1

Відмінні риси фінансового, бухгалтерського, податкового та управлінського обліків

Категорія характеристики	Бухгалтерський облік	Фінансовий облік	Управлінський облік	Податковий облік
Відмінні риси	Ведення обліку є обов'язковим. Вимоги містяться в Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність».	Ведення обліку є обов'язковим. Вимоги містяться в Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність».	Ведення не є обов'язковим. Рішення про організацію такого виду обліку, а також про спосіб і форму його ведення на підприємстві ухвалюється керівництвом господарюючого суб'єкта, виходячи з потреб управління інформацією.	Ведення є обов'язковим. Відсутність податкового обліку на підприємстві може призвести до порушень законодавства з питань оподаткування.
Нормативно-правова база	Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність», П(С)БО 2, П(С)БО 3, П(С)БО 4, П(С)БО 5.	Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність», П(С)БО 2, П(С)БО 3, П(С)БО 4, П(С)БО 5.	Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність», П(С)БО 2, П(С)БО 3, П(С)БО 4, П(С)БО 5.	Податковий кодекс, Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність», П(С)БО 2, П(С)БО 3, П(С)БО 4, П(С)БО 5.
Джерело інформації для аналізу	Фінансова звітність, головна книга, журнали.	Фінансова звітність, головна книга, журнали.	Матеріали аналітичного й синтетичного обліку, фінансова звітність, головна книга, журнали.	Податкова та фінансова звітність, головна книга, журнали.

Процес провадження (вдосконалення) системи управлінського обліку необхідно проводити обмірковано, поетапно, з оцінкою ефективності кожної стадії і ретельним плануванням наступної, оскільки витрати на вдосконалення системи управління повинні призвести до безперечного і відчутного ефекту для підприємства.

Однією з таких систем, яка в даний момент вже набула широкого поширення в США й Європі та тільки починає свій розвиток в Україні, є збалансована система показників (на англ. – The Balanced Scorecard, BSC). Загальна характеристика зазначеної системи наведена в табл. 2.

Таблиця 2

## Загальна характеристика збалансованої системи показників (BSC)

Функції BSC	Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>– трансформує стратегію компанії на чотири взаємопов'язані перспективи і робить можливою конкретизацію стратегічних цілей;</li> <li>– являє собою систематичну методику трансформації бачення і стратегії організації на плани дій окремих співробітників;</li> <li>– є інтегрованою концепцією стратегічно-сфокусованого управління організацією;</li> <li>– для того щоб приступити до побудови системи Balanced Scorecard, потрібно вже мати розроблену стратегію розвитку компанії, а вже на підставі її вирішити, які перспективи мають бути обрані, і до якого рівня треба провести декомпозицію.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– зачіпає всі основні сфери діяльності організації;</li> <li>– використовуються не тільки фінансові показники (те, чим грішить більшість інших моделей);</li> <li>– дозволяє поетапне впровадження;</li> <li>– тісний зв'язок з мотивацією і плануванням діяльності.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– практичне впровадження: довго і дорого.</li> <li>– відсутність гнучкості при масштабні зміни на ринку.</li> </ul>

Розробляючи алгоритм впровадження The Balanced Scorecard на підприємстві, варто дотримуватися таких кроків:

- чітко конкретизувати стратегічні цілі;
- пов'язати всі стратегічні цілі за допомогою причинно-наслідкових ланцюжків – тобто побудувати стратегічну карту;
- визначити ключові показники і їх цільові значення;
- визначити, як пов'язані ці показники з ключовими бізнес-процесами;
- розробити необхідні стратегічні заходи або проекти;
- визначити для кожного з них конкретні терміни, бюджети, відповідальних виконавців.

Процес побудови BSC має на увазі

повне роз'яснення та документування того, якою має бути стратегія і що саме необхідно виконати для досягнення поставлених цілей. Але підприємства не повинні відкладати розробку і впровадження Balanced Scorecard через тимчасову незгоду в окремих питаннях. Введення системи Balanced Scorecard на підприємстві сприяє веденню до «прозорості» всіх показників. Тим часом це не означає, що режими безпеки даних і секретності, на підтримку яких зазвичай витрачається чимало сил і коштів, принципово скасовуються. З одного боку, підприємства хочуть, щоб їх співробітники мали доступ до загальної стратегії, розуміли і поділяли її. Постійний контакт і розуміння стимулюють їх творчість, оскільки

службовці бачать, яким чином вони здійснюють внесок в загальний успіх організації. З іншого боку, у цьому є певний ризик. Підприємства не можуть розраховувати на те, що всі 100 % персоналу повністю

поділяють і підтримують їх бачення, місію та стратегію.

Для розрахунку зазначеної системи показників необхідно використовувати такі показники за групами (табл. 3):

Таблиця 3

Система показників, які обраховуються в межах використовуваної підприємством системи Balanced Scorecard

<p>Група 1 – показники фінансового аспекту:</p> <p>ROA– рентабельність активів (Return of Assets), %</p> <p>ROI– рентабельність інвестицій (Return of Investments), %</p> <p>ROS– рентабельність продажів (Return of Sales), %</p> <p>MVA – ринкова додана вартість (Market Value Added), грн</p> <p>EVA– економічна додана вартість (Economic Value Added), грн</p> <p>Вартість активів на одного співробітника, грн/ос.</p> <p>Прибуток на одного співробітника, грн/ос.</p> <p>Обсяг продажів на одного співробітника, грн</p> <p>Показники ліквідності</p>	<p>Група 2 – показники аспекту клієнтів:</p> <p>Частка ринку, контрольована компанією, %</p> <p>Зростання обсягу продажів за рахунок наявних клієнтів, грн</p> <p>Зростання обсягу продажів за рахунок залучених клієнтів, грн</p> <p>Приріст кількості клієнтів, %</p> <p>Кількість клієнтів, які перейшли до конкурентів</p> <p>Кількість клієнтів, які перейшли від конкурентів</p> <p>Кількість клієнтів на одного співробітника</p> <p>Середній час виконання замовлення, годин</p> <p>Індекс задоволеності споживачів (розраховується шляхом анкетування), %</p> <p>Індекс прихильності споживачів, %</p> <p>Питома вага укладених угод у загальній кількості контрактів з покупцями, %</p> <p>Середній розмір поставок одному клієнту на місяць, грн</p>
<p>Група 3 – показники аспекту бізнес-процесів:</p> <p>Вартість ключових бізнес-процесів (розраховується за допомогою, наприклад, процесно-орієнтованого обліку витрат –Activity Based Costing)</p> <p>Тривалість операційного циклу, дні</p> <p>Частка забракованої продукції, %</p> <p>Питома вага своєчасно виконаних замовлень, %</p> <p>Середня трудомісткість виготовлення виробу</p> <p>Середній період часу від моменту оформлення замовлення до моменту його виконання, дні</p> <p>Кількість рекламаций користувачів, шт.</p> <p>Зростання продуктивності праці співробітників, %</p> <p>Витрати на виправлення помилково ухвалених управлінських рішень у загальній сумі адміністративних витрат, %</p> <p>Кількість якісно виконаних замовлень в загальній кількості замовлень, %</p>	

Основний принцип BSC полягає в тому, що управляти можна тільки тим, що можна виміряти. Тому для кожного з показників ефективності встановлюється певний еталон – планове значення, до якого слід прагнути.

Після цього етапу необхідно розробити план дій (заходів, проектів), які дозволять досягти цільових (запланованих) значень показників.

BSC є основним інструментом виконання стратегії в 402 компаніях з 500, що вхо-

дять в рейтинг Fortune-500. Серед них такі корпорації як Coca-Cola, BP, GeneralElectric, McDonalds, L'Oreal, BMW, Boeing, Samsung Electronics та ін. [1,7]. Як показує досвід, основні проблеми при впровадженні BSC, як правило, полягають в такому [1, 6, 8, 9]:

1. Використання підприємством нефінансових оцінок, які недостатньо адекватно узгоджені зі стратегією. Тобто підприємство визначає низку нефінансових показників, забуваючи про одне з найважливіших правил BSC: показники повинні мати причинно-наслідкові зв'язки.

2. Недостатня увага керівників до процесу навчання та внутрішніх комунікацій персоналу. Практично всі керівники проектів реінжинірингу в якості основних факторів успіху проекту вбачають реалізацію програми зміни організаційної культури, навчання співробітників і широке інформування співробітників підприємства про майбутні зміни.

3. Якість первинної інформації та механізми її збору. Ця проблема пов'язана зі створенням системи вимірювання показників із їх відповідним нормуванням, зокрема, за допомогою програмних продуктів для автоматизації використання BSC.

4. Методологічна складність визначення показників проєкції «Зростання/Навчання», пов'язаних з вимірюванням інтелектуального капіталу.

5. Моральна і професійна неготовність підприємств до змін. Як правило, до проєкту із впровадження змін залучаються підприємства з низьким рівнем підготовки, а корпоративна культура виявляється занадто незрілою для підтримки нововведень.

6. Бездумне використання шаблону розробки BSC.

7. Зайва деталізація цілей. Велика кількість стратегічних цілей (зустрічаються випадки з 25–30 цілями) і близько п'ятдесяти показників можуть ускладнити розуміння корпоративних пріоритетів.

Незважаючи на описані проблеми, потен-

ційні вигоди від впровадження BSC в окремих компаніях здаються дуже привабливими. Представлена система збалансованих показників частково та тактично розв'язує проблему сучасних суб'єктів господарювання щодо управлінського обліку на підприємствах. Адже системність підрахунку, навіть системи показників, не забезпечує збалансовану та ефективну роботу підприємства. Кожний суб'єкт господарювання має формулювати систему заходів та дій, фіксувати взаємозв'язок між рахунками бухгалтерського обліку при реєстрації господарської операції для оптимізації власної фінансово-господарської діяльності.

#### **Висновки.**

Для організації ефективного управлінського обліку необхідне врахування галузевих та індивідуальних особливостей функціонування конкретного підприємства. При цьому відсутність практичного досвіду, теоретичної та законодавчої нормативної бази щодо ведення призводять до незадовільного його функціонування як системи. Щороку зменшується платоспроможність населення та, як результат, знижується платоспроможність підприємств посилює перелік аргументів на користь активного впровадження управлінського обліку. Таким чином, основна перевага управлінського обліку полягає в тому, що використовуючи зовнішню та внутрішню інформацію, він забезпечує потреби не тільки виробництва, а й маркетингу, управління ресурсами та інших напрямів бізнесу. Управлінський облік здійснює аналіз діяльності з урахуванням як поточних, так і довгострокових цілей, інформаційно забезпечує розробку управлінських рішень. Але для досягнення головної мети підприємства – максимізації прибутку та підвищення ринкової вартості потрібно використовувати весь спектр обліку в комплексі. Відповідно, з боку усіх суб'єктів ринку має генеруватися позитивний імідж управлінського обліку на підприємстві.

#### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:**

1. Лепетан І. М., Химич Г. М. Управлінський облік в системі стратегічного управління. Regional economics and management. 1 (01). March 2014. P. 187–189.
2. Матвійчук М. З. Теоретичні аспекти функціонування управлінського обліку на підприємстві. Інноваційна економіка. 2013. № 6. С. 299–305.

3. Щирба М. Т. Концепція управлінського обліку в Україні. Інноваційна економіка. 2012. № 3 (29). С. 140–146.
4. Аткинсон Энтони А. Управленческий учет. Москва : Изд. дом «Вильямс», 2005. 878 с.
5. Атрилл П. Управленческий учет для нефинансовых менеджеров. Днепропетровск : ООО «Баланс Клуб», 2003. 624 с.
6. Ольве Н. Г., Рой Ж., Ветер М. Оценка эффективности деятельности компании. Москва : Вильме, 2003. 304 с.
7. Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.99 р. №996-ХІ (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14/ed20000610>.
8. The Balanced Scorecard. URL: <https://balancedscorecard.org/bsc-basics-overview/>.

## REFERENCES

1. Lepetan, I. M., & Khymych, H. M. (2014). Upravlinskyi oblik v systemi stratehichnoho upravlinnia [Management accounting in the strategic management system]. *Regional economics and management*, 1 (01), 187–189 [in Ukrainian].
2. Matviichuk, M. Z. (2013). Teoretychni aspekty funktsionuvannia upravlinskoho obliku na pidpriemstvi [Theoretical aspects of management accounting at the enterprise]. *Innovatsiina ekonomika – Innovative economy*, 6, 299–305 [in Ukrainian].
3. Shchyrba, M. T. (2012). Kontseptsiiia upravlinskoho obliku v Ukraini [Management accounting concept in Ukraine]. *Innovatsiina ekonomika – Innovative economy*, 3 (29), 140–146 [in Ukrainian].
4. Atkinson, Antony A. (2005). *Upravlencheskyi uchet [Management accounting]*. Moskva: Yzd. dom “Vyliams” [in Russian].
5. Atryll, P. (2003). *Upravlencheskyi uchet dlia nefynansovykh menedzherov [Management accounting for non-financial managers]*. Dnepropetrovsk: ООО “Balans Klu” [in Russian].
6. Olve, N. H., Roi Zh., & Veter M. (2003). *Otsenka efektyvnosti deiatelnosti kompanyy [Assessment of company performance]*. Moskva: Vylme [in Russian].
7. Pro bukhgalterskyi oblik i finansovu zvitnist v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 16.07.99 r. № 996-XI (zi zminamy i dopovnenniamy) [On accounting and financial reporting in Ukraine: Law of Ukraine of 16.07.99 No. 996-XI (with changes and additions)]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14/ed20000610> [in Ukrainian].
8. The Balanced Scorecard. Retrieved from <https://balancedscorecard.org/bsc-basics-overview/>

### Адамов Дмитро Валерійович

Кандидат наук з державного управління, доцент  
Донецький державний університет управління  
87500, м. Маріуполь, вул. Карпінського, 58

### Adamov Dmytro

Ph.D. of Public Administration, Assoc. Prof.  
Donetsk State University of Management  
58, Karpinsky Str., Mariupol, 87500, Ukraine

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

### Юхненко Михайло Анатолійович

Кандидат наук з державного управління, доцент  
Донецький державний університет управління  
87500, м. Маріуполь, вул. Карпінського, 58

### Yukhnenko Mykhailo

Ph.D. of Public Administration, Assoc. Prof.  
Donetsk State University of Management  
58, Karpinsky Str., Mariupol, 87500, Ukraine

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

### Богдяж Єлизавета Романівна

Студентка  
Донецький державний університет управління  
87500, м. Маріуполь, вул. Карпінського, 58

### Bohdiazh Elizaveta

Student  
Donetsk State University of Management  
58, Karpinsky Str., Mariupol, 87500, Ukraine

Email: [bohdiazh.el@gmail.com](mailto:bohdiazh.el@gmail.com)

Цитування: Адамов Д. В., Юхненко М. А., Богдяж Є. Р. Впровадження управлінського обліку в систему господарського моніторингу діяльності в умовах глобалізації. 2019. Т. 7, № 12. С. 97-104.

Citation: Adamov, D.V., Yukhnenko, M.A. & Bohdiazh, E. R. (2019). Vprovadzhenia upravlinskoho obliku v systemu hospodarskoho monitorynhu diialnosti v umovakh hlobalizatsii [Implementation of management accounting in the system of economic monitoring of activities in the context of globalization]. *Public administration aspects*, 7 (12), 97-104.

Стаття надійшла / Article arrived: 23.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2019

## Теоретичні аспекти феномена «громадянське суспільство»

*Айна Тимчук, Наталя Полторацька, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті проаналізовано ідеалістичні погляди на феномен «громадянське суспільство». Автори наголошують, що громадянське суспільство – це суспільство справедливості та громадянського консенсусу, де кожному громадянину гарантуються громадянські, політичні та соціально-економічні права, та досліджують основні ознаки (риси) громадянського суспільства. По-перше, це суспільство справедливості. Наступна основна ознака – це громадянська згода, тобто встановлення нового соціального порядку шляхом діалогу і духовно-політичного консенсусу.

На думку авторів, права людини забезпечуються в кожному демократично організованому суспільстві, і держава, що претендує на те, щоб називатися правовою, не має права, а зобов'язана у своєму законодавстві передбачити і реально гарантувати юридичними й іншими засобами ці права, які внаслідок державного визнання набувають характеру суб'єктивних юридичних прав. У результаті сприйняття державами міжнародних стандартів саме поняття людини і у внутрішньодержавному праві набуває правовий характер і позначає громадян цієї держави, а також іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на її території. І права людини – це такі права, які належать кожній людині незалежно від її національної належності.

Автори доходять висновку, що між правами людини і правами громадянина не можна проводити різку і непереборну межу. Права людини – загальносоціальна категорія. Вони складаються об'єктивно в результаті розвитку і вдосконалення суспільного виробництва і системи публічного управління суспільства у вигляді соціальних можливостей користуватися різними економічними, політичними і духовними благами та існують ще до державного їх визнання. А права громадянина – це такі права людини, які знаходяться під охороною і захистом держави.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, публічне управління, громадянський консенсус, держава, громадянин

## Theoretical aspects of the civil society phenomenon

*Aina Timchuk, Natalia Poltoratskaya, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

The article analyzes idealistic views on the phenomenon of "civil society". The authors emphasize that civil society is a society of justice and civil consensus, where each citizen is guaranteed civil, political and socio-economic rights and explores the basic features (features) of civil society. First, it is a society of justice. The next major feature is civic consent, that is, the establishment of a new social order through dialogue and spiritual and political consensus.

According to the authors, human rights are guaranteed in every democratically organized society, and the state claiming to be legal has no right, but is obliged in its legislation to foresee and actually guarantee by legal and other means those rights which are due to the state recognitions acquire the character of subjective legal rights. As a result of the adoption of international standards by states, the very concept of a person and in domestic law becomes legal and designates citizens of that state, as well as foreigners and

stateless persons who reside in its territory. And human rights are those rights that belong to every person regardless of their nationality.

The authors conclude that no sharp and insurmountable boundary can be drawn between human rights and citizens' rights. Human rights are a social category. They are formed objectively as a result of the development and improvement of social production and the system of public administration of society in the form of social opportunities to enjoy various economic, political and spiritual benefits, and exist before their state recognition. And citizens' rights are those human rights that are under the protection and protection of the state.

*Keywords: civil society, public administration, civil consensus, state, citizen*

## Теоретические аспекты феномена «гражданское общество»

*Айна Тимчук, Наталья Полторацкая, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье проанализированы идеалистические взгляды на феномен «гражданское общество». Авторы подчеркивают, что гражданское общество – это общество справедливости и гражданского консенсуса, где каждому гражданину гарантируются гражданские, политические и социально-экономические права, и исследуют основные признаки (черты) гражданского общества. Во-первых, это общество справедливости. Следующий основной признак – это гражданское согласие, то есть установление нового социального порядка через диалог и духовно-политический консенсус.

По мнению авторов, права человека обеспечиваются в каждом демократически организованном обществе, и государство, претендующее на то, чтобы называться правовым, не имеет права, а обязано в своем законодательстве предусмотреть и реально гарантировать юридическими и другими средствами эти права, в результате государственного признания приобретают характер субъективных юридических прав. В результате восприятия государствами международных стандартов само понятие человека и во внутригосударственном праве приобретает правовой характер и обозначает граждан этого государства, а также иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на его территории. И права человека – это такие права, которые принадлежат каждому человеку независимо от его национальной принадлежности.

Авторы приходят к выводу, что между правами человека и правами гражданина нельзя проводить резкую и непреодолимую границу. Права человека – общесоциальная категория. Они складываются объективно в результате развития и совершенствования общественного производства и системы публичного управления общества в виде социальных возможностей пользоваться различными экономическими, политическими и духовными благами и существуют еще до государственного их признания. А права гражданина – это такие права человека, которые находятся под охраной и защитой государства.

*Ключевые слова: гражданское общество, общественное управление, гражданский консенсус, государство, гражданин*

### Постановка проблеми.

В умовах докорінних демократичних перетворень в Україні, які були ініційовані Революцією Гідності, проблеми удосконалення взаємодії держави та громадянського суспільства відносяться до найбільш обговорюваних

в Україні. Цей інтерес є цілком природним, оскільки державно-громадянський консенсус нерозривно пов'язаний з розвитком і становленням правової держави, демократії та ринкової економіки – основними цінностями Європейського Союзу. Проте до сьогодні тривають дискусії щодо

можливих форм і механізмів розвитку громадянського суспільства в умовах трансформаційних перетворень. Більшість дослідників погоджуються, що громадянське суспільство не можна уявляти проміжною ланкою між сферою виробництва товарів і послуг та сферою публічного управління – воно органічно проникає в усі сфери життєдіяльності людини і є разом із державою однією з провідних сил суспільного розвитку. Громадянське суспільство є невід'ємною частиною механізму, який забезпечує функціонування демократичних інституцій та стабільності системи публічного управління будь-якої країни.

Отже, актуальним видається дослідження феномену «громадське суспільство» та можливих напрямів його розвитку.

Проблема громадянського суспільства належить до числа фундаментальних наукових проблем, яка хвилювала протягом багатьох століть кращі уми людства. Вона з'явилась з появою держави і поділу суспільства на державну і недержавну сферу життєдіяльності. З тих часів питання взаємодії влади та суспільства було в центрі уваги всієї наукової спільноти. Методологічні та прикладні питання багатогранної проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні досліджувалися багатьма вченими. Серед них варто виокремити таких, як Е. Афонін, Т. Бельська, Н. Бенюх, О. Білий, Д. Білокопитов, О. Вінніков, Р. Войтович, С. Квітка, І. Письменний, С. Телешун, О. Турій, О. Якубовський та ін. [1–10].

**Мета статті** – дослідити особливості інтерпретації та напрями розвитку феномена «громадянське суспільство».

#### **Виклад основного матеріалу.**

Найважливішим суб'єктом системи публічного управління виступають структури громадянського суспільства.

Навіть в умовах тоталітарних політичних режимів існує певна сфера державного невтручання, зона функціонування недержавних суб'єктів, які так чи інакше впливають на життєдіяльність системи публічного управління. В умовах же плюралістичної демократії держава цілеспрямовано

поступається частиною своїх повноважень у господарській та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоврядним структурам, що в сукупності утворюють громадянське суспільство. При цьому, виступаючи невід'ємною частиною системи публічного управління, громадянське суспільство характеризується незбіжними з державними (але й не суперечливими їм) інтересами, а також наявністю механізмів, що дозволяють забезпечити реалізацію цих інтересів, зокрема, за рахунок внутрішніх ресурсів самого громадянського суспільства.

Індивід буде членом громадянського суспільства тільки в тому разі, якщо він є власником «атрибуту громадянської самостійності – бути зобов'язаним своїм існуванням... а своїм власним правам і силам» [11, с. 25]. Політична свобода, як така, випливає з особистої свободи, обидві вони припускають взаємозв'язок прав і обов'язків всіх членів суспільства. Сам факт утвердження громадянського суспільства тісно пов'язаний з утвердженням і зміцненням особистої свободи. Громадянин, будучи суб'єктом політичної волі, що є, у свою чергу, вищим виявом особистої свободи, повинен усвідомлювати не тільки свої індивідуальні, приватні інтереси і цілі, але також спільні інтереси та цілі, що об'єднують усіх членів суспільства в єдине ціле. Але разом з тим «громадянське суспільство передбачає не тільки наявність морально самостійних, ліберально налаштованих і автономних громадян. Воно також будується на основі визнання принципу як власної автономії, так і автономності держави, економіки, освіти як незалежних секторів суспільного життя, всередині яких і у взаємодії між якими здійснюється верховенство закону і права» [12].

Одна з перших спроб обґрунтування ідеалу громадянського суспільства була зроблена родоначальником класичної німецької філософії І. Кантом.

Його вчення про право і державу стало першою політичною доктриною, створеною з урахуванням підсумків і під безпосереднім враженням Великої французької революції.

Заслуга І. Канта полягала, перш за все, в тому, що його обґрунтування правового громадянського суспільства не можна побудувати на основі філософії і методології емпіризму. І. Кант підкреслював, що розглядає не державу, яка існує в реальній дійсності, а «державу в ідеї, таку, якою вона має бути відповідно з чистими принципами права» [12, с. 233].

У філософії І. Канта вищим критерієм справедливості закону служить не природне право і не однастайність тих, хто голосував за нього, а моральність як усвідомлення людиною своєї відповідальності перед усім людським родом. Вирішення питання про правове громадянське суспільство та справедливі закони було перенесено мислителем у площину гранично широких філософських узагальнень щодо місця і ролі права в історії культури.

Розглядаючи співвідношення права і моралі, І. Кант характеризує правові закони як свого роду перший ступінь (або мінімум) моральності. Якщо в суспільстві встановлено право, яке співвідноситься з моральним законом, то це означає, що поведінка людей поставлена в окреслені межі, щоб вільні волевиявлення однієї особи не суперечили волі інших.

Виступаючи проти абсолютизації можливостей правового регулювання життя суспільства, І. Кант підійшов до розуміння того, що правова свобода і рівність перед законом носять абстрактний і формальний характер. За змістом його концепції, правове громадянське суспільство аж ніяк не є кінцевою метою розвитку людства. Воно виступає лише сходинкою до більш досконалої, моральної спільноти. У зв'язку з цим представляється важливим підкреслити, що саме від І. Канта беруть початок доктрини Г. Гегеля, К. Маркса та інших, згідно з якими «абстрактне право» громадянського суспільства необхідно доповнити або повністю замінити моральним спілкуванням між людьми [12, с. 243].

Великий внесок у вчення про громадянське суспільство зробив Георг Вільгельм Фрідріх Гегель. У найбільш цілісному і систематичному вигляді вчення про державу і право, зокрема про громадянське

суспільство, викладено в його «Філософії права» (1820 р.). Свій аналіз громадянського суспільства великий філософ засновує на двох фундаментальних принципах: індивіди керуються тільки своїми приватними інтересами, і між ними утворюється громадський зв'язок, при якому кожен залежить від кожного. Під громадянським суспільством Гегель, по суті, розуміє економічну структуру буржуазних відносин [13, с. 24]. Тут також можна нагадати, що в німецькій мові термін «громадянське суспільство» (*biirge-rliche Gesellschaft*) має подвійний сенс. *Burger* – це і громадянин, і буржуа. Виступаючи як приватновласницька соціальна структура, громадянське суспільство є системою ринкових відносин, в яких необхідність прокладає дорогу через конкуренцію й інші некеровані адміністративною владою процеси [14, с. 255]. Навіть таке обмежене уявлення про громадянське суспільство показує, що «громадянське» не просто прикметник до терміну «суспільство». Воно можливе лише тоді, коли складаються відносини, які передбачають активний прояв творчих можливостей особистості в усіх сферах соціальних зв'язків. Вже одне це показує, що між поняттям «суспільство» і поняттям «громадянське суспільство» не можна ставити знак рівності.

Ознаками громадянського суспільства є: незалежність людей від держави і добровільність їх об'єднання в асоціації для реалізації своїх інтересів. Сам термін «громадянське суспільство» в тому тлумаченні, яке йому надається, по-перше, не дуже вдалий. Поняття «громадянин» (на відміну від поняття «людина»), від якого походить, хоча б етимологічно, термін «громадянське суспільство», має в своїй основі «державний» характер. У сучасному праві відірвати це поняття від держави неможливо. По-друге, саме поняття громадянського суспільства неоднаково в німецькій, французькій, американській традиції, що показав американський юрист Г. Берман. Тому, вживаючи його, потрібно точно знати, який сенс йому надається. По-третє, створення громадянського суспільства пов'язується з певною сходин-

кою розвитку: у минулому з визнанням природних (а потім інших) прав людини, повагою людської особистості, свободою приватної власності і конкуренції, ліквідацією абсолютизму, демократією на основі правової рівності тощо, а в сучасних умовах – також створенням середнього класу. Однак в соціологічній літературі є твердження, що громадянське суспільство існувало завжди, відбулася лише зміна поколінь і ціннісних орієнтирів. У зв'язку з цим пропонуються різні його класифікації від давнини до наших днів: ідеологізована, теократизована, гуманократія тощо, а також типи: конфесійний, общинний, корпоративний, класовий, тип вільної асоціації громадян. Нарешті, ні в минулому, ні тим паче в сучасних умовах неможливо уявити суспільство, яке після виникнення держави існувало б без будь-якого державного регулювання.

Держава має бути формою громадянського суспільства, а не перетворюватися на самоціль. Необхідно, отже, створити сильне, життєздатне, волелюбне суспільство, яке в змозі не допустити узурпації влади, чинити опір і дати дієву відсіч будь-яким антидемократичним, авторитарним проявам.

У контексті проблеми, що розглядається, безсумнівно, надалі ця дефініція має бути подана з наступним формулюванням. Громадянське суспільство – це суспільство справедливості та громадянського консенсусу, де кожному громадянину гарантуються громадянські, політичні та соціально-економічні права.

Тут досліджуються основні ознаки (риси) громадянського суспільства. По-перше, це суспільство справедливості. Наступна основна ознака – це громадянська згода, тобто встановлення нового соціального порядку шляхом діалогу і духовно-політичного консенсусу.

Завдання державного управління полягає в тому, щоб проводити в життя ті загальні інтереси, які охоплюють потреби окремих людей і груп людей. Формування загального інтересу повинно вестися з усіх боків: і від загального, і від окремого, і від одиничного. Мабуть, пріоритетний

шлях пов'язаний з постійними взаємними поступками, подоланням суперечностей, пошуком згоди. Юридичною формою такої згоди може бути консенсус. При цьому консенсус розуміється як шлях постійного зближення, неодмінних взаємних поступок. Можливо, орієнтиром державної діяльності слід обрати інтереси середнього класу.

Безсумнівно, у кожній конкретній ситуації пошук консенсусу дуже складний і має свої особливості. Заздалегідь передбачити ті чи інші конкретні етапи зближення різних інтересів неможливо, вони неповторні. Держава, здійснюючи функцію врахування різних інтересів, має сформувати правовий механізм виявлення і подолання суспільних протиріч. Орієнтація такого механізму – досягнення соціального компромісу в суспільстві. Основні пружини такого механізму: по-перше, політичний плюралізм (запобігання протиріч), по-друге, висока роль суду (розв'язання суперечностей).

Політичний плюралізм означає визнання і юридичне закріплення множинності громадських формувань, що об'єктивно засноване на різноманітті громадських інтересів. До цього ми виходили з нібито наявної єдності суспільства – соціальної, національної, політичної, так і будь-якої іншої. Фактичні протиріччя ховалися, тим не менш вони зріли протягом десятиліть і зараз заявили про себе з величезною силою. Якби ми мали механізм своєчасного (на ранніх стадіях) виявлення, врахування громадських протиріч і знаходження проміжних компромісних рішень, то не отримали б нинішніх соціальних потрясінь. Такий механізм повинен бути створений.

У нинішній ситуації політичний плюралізм проявляється головним чином стихійно, у взаємному звинуваченні в корупції і помилках.

Гарантованість – невід'ємна властивість правового закону в громадянському суспільстві. У найзагальнішому вигляді правовий закон гарантований тим, що має основу в реальних відносинах, здатний реалізуватися у фактичній поведінці.

Важливо з'ясувати сутність основних прав у громадянському суспільстві. Громадянські права – це ті права і свободи, які належать людині як члену громадянського суспільства. Це право на життя, свобода від катувань та інших форм жорстокого поводження, право на свободу та особисту недоторканність тощо. Цими правами мають володіти як громадяни України, так і іноземці, а також особи без громадянства.

Політичні права – це зазвичай права тільки громадян даної держави. Вони пов'язані з участю в політичному житті держави, з управлінням державними справами, і на володіння ними не можуть претендувати всі особи, які проживають або знаходяться в межах країни.

Соціально-економічні права – це права на працю, на освіту, на житло, на безкоштовне медичне обслуговування, на соціальне забезпечення тощо.

Може викликати заперечення гарантованість політичних прав іноземців та осіб без громадянства. Слід зазначити, що низка держав надає і іноземцям або особам без громадянства, які постійно проживають у даній країні, право брати участь на виборах до місцевої влади. В інших країнах іноземці можуть бути членами політичних партій і таким чином брати участь в політичному житті країни.

Отже, поняття громадянина не вичерпує весь державно-правовий зміст людини і особистості. Поряд з громадянами до складу населення держави включаються й іноземні громадяни, тобто особи, які володіють громадянством іноземної держави і не мають громадянства цієї держави, а також особи без громадянства, тобто особи, які не належать до громадянства даної держави і не мають доказів належності до громадянства іншої держави.

Можна зробити висновок, що між правами людини і правами громадянина не можна проводити різку і непереборну межу. Права людини – загальносоціальна категорія. Вони складаються об'єктивно в результаті розвитку і вдосконалення суспільного виробництва і системи публічного управління суспільства у вигляді соціальних можливостей користуватися

різними економічними, політичними і духовними благами і існують ще до державного їх визнання. А права громадянина – це такі права людини, які знаходяться під охороною і захистом держави. Саме державне визнання прав людини є формою їх трансформації в права громадянина, які є лише перетвореними правами людини. Основні права і свободи громадянина – це юридична форма прав людини, включеної в певну соціальну систему [11].

Врешті-решт важко погодитися з твердженням про збіг прав людини, особистості і прав громадянина. Права громадянина – це форма опосередкування прав людини. Вони визнані державою і взяті під її захист.

Права людини забезпечуються в кожному демократично організованому суспільстві, і держава, що претендує на те, щоб називатися правовою, не має права, а зобов'язана у своєму законодавстві передбачити і реально гарантувати юридичними й іншими засобами ці права, які внаслідок державного визнання набувають характеру суб'єктивних юридичних прав. У результаті сприйняття державами міжнародних стандартів саме поняття людини і у внутрішньодержавному праві набуває правовий характер і позначає громадян цієї держави, а також іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на її території. І права людини – це такі права, які належать кожній людині незалежно від її національної належності.

Що ж стосується прав громадянина – ними наділені тільки ті особи, які знаходяться з державою у відносинах громадянства.

Таким чином, права людини – це такі права, які належать кожному члену громадянського суспільства, на відміну від привілеїв, що розподілялися залежно від статусу людини; права людини як ідея і соціальна категорія є атрибутом кожної особистості і всякого демократично організованого суспільства і входять у систему загальнолюдських цінностей; права громадянина – це такі права людини, які оформлені юридично, визнані державою в конституції і взяті під її охорону.

Сучасне міжнародне право широко користується терміном і поняттям прав людини, про що свідчать відповідні постанови Загальної декларації прав людини 1948 р., Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., Заключного акту Ради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. та інших документів, прийнятих в межах РБСЄ.

Аналіз цих постанов дозволяє зробити кілька висновків: поняття людини в міжнародному праві вживається в юридичному, а не соціально-біологічному сенсі. Це міжнародно-правове поняття служить для позначення всіх фізичних осіб, незалежно від їх національної належності (громадяни, іноземці, особи без громадянства), без будь-якої різниці, як-то: щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, народження або за іншою ознакою (ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права). «Права людини» також є юридичним поняттям, що означає права, встановлені для громадян, іноземців та осіб без громадянства, обсяг яких визначається передбаченим міжнародним правом, стандартом прав людини, і цей стандарт повинен поважатися державами і забезпечуватися відповідно до своїх конституційних процедур.

Але як назвати це суспільство, яке потребує адекватної оцінки і правильної орієнтації його розвитку, своєчасного подолання застарілих політичних і юридичних форм, постійного забезпечення надійних гарантій прав будь-якої людини. На наш погляд, це громадянське суспільство. Суть проблеми полягає в формуванні таких соціально-економічних і політичних структур, які на ділі можуть забезпечити повернення всієї системи обличчям до людини.

#### **Висновок.**

При характеристиці громадянського суспільства ми виходимо з його відносної самостійності щодо правової держави; автономії особистості, яка визначається природно-правовим статусом громадян

цієї держави, іноземців та осіб без громадянства, які мають невід'ємні права; панування права, що забезпечується здійсненням державою однією з головних своїх функцій – захисту індивідуальних прав; людського виміру всіх державно-правових інститутів.

Повільніше, ніж хотілося б, але вже на наших очах формується громадянин у його новому вигляді, більш-менш вільний від державної опіки, який усвідомлює себе тією чи іншою мірою причетним до формування сучасної державності. Суспільство наше, при всій його роз'єднаності і політичній недосвідченості, більш-менш усвідомлює, що йому потрібна держава, по-перше, демократична; по-друге, соціальна тією мірою, яка виключає можливість державного і громадського втручання в особистий інтерес, коли воно не входить в протиріччя ні з державою, ні з суспільством.

Суспільство може бути названо громадянським лише з того моменту, коли за людиною як за особистістю визнаються невід'ємні права на життя, свободу і прагнення до щастя, коли вони стають підставою всього суспільного устрою. Звідси ясно, що всі найважливіші соціальні інститути, які в сукупності становлять громадянське суспільство і займаються виробництвом та відтворенням умов людського існування, покликані забезпечити гарантії цих прав. При цьому індивід буде членом громадянського суспільства тільки в тому разі, якщо він є носієм атрибута громадянської самостійності. Політична свобода, як така, впливає з особистої свободи, обидві вони припускають взаємозв'язок прав і обов'язків всіх членів суспільства. Сам факт ствердження громадянського суспільства тісно пов'язаний зі ствердженням і зміцненням особистої свободи. Громадянин, будучи суб'єктом політичної волі, яка є, у свою чергу, вищим виразом особистої свободи, має усвідомлювати не тільки свої індивідуальні, приватні інтереси та цілі, а й також загальні інтереси та цілі, які об'єднують всіх членів суспільства в єдине ціле.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бельська Т. В. Взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах демократичного транзиту : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / НАДУ, ХарПІДУ. Харків, 2010. 239 с.
2. Еволюція і розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційні процеси : наук. розробка / авт. кол. : Н. Ф. Бенюх [та ін.] ; за заг. ред. С. О. Телешуна. Київ : НАДУ, 2010. 50 с.
3. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2006. 160 с.
4. Якубовський О. П., Бутирська Т. А. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. 197 с.
5. Білокопитов Д. В. Сутність громадянського суспільства та його функції в сучасних умовах. Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. Вип. 1 (49). С. 216–223.
6. Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» : аналітична записка / О. А. Корнієвський, А. Ф. Руденко. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac\\_strateg-36e4c.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_strateg-36e4c.pdf).
7. Гирик М. А. Інституціоналізація участі громадян у здійсненні державного управління : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : Механізми державного управління / НАДУ. Київ, 2015. 20 с.
8. Турій О. В. Окремі аспекти взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1115>.
9. Квитка С. Глобальное гражданское общество: между национальными государствами и транснациональными корпорациями. Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5, № 3–4. С. 65–76. <https://doi.org/10.15421/15201711>.
10. Письменний І., Липовська Н. Громадянський діалог як форма взаємодії між владою та суспільством. Аспекти публічного управління. 2015. Т.3, №9. С 5–11. <https://doi.org/10.15421/151566>.
11. Кант И. Соч. Т. 4. Ч. 2. Москва, 1968. 290 с.
12. Кант И. Метафизика нравов. Соч.: В 6 т. Т. 4.4.2. Москва, 1965. 365 с.
13. Гегель Ф. Соч. Т. 7. Москва, Ленинград, 1935. 245 с.
14. Гегель. Философия права. Собр. соч. Т. 7. Москва, 1932–1959. 275 с.

## REFERENCES

1. Byel's'ka, T. V. (2010). *Vzayemov'idnosini organi'v publi'chnoyi vladi ta i'nstituti'v gromadyans'kogo suspi'l'stva v umovakh demokratichnogo tranzitu* [Relations between public authorities and civil society institutions in the context of democratic transit]. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
2. Teleshin, S. O. (2010). *Evolyuczi'ya i' rozvitok gromadyans'kogo suspi'l'stva v Ukrayini' ta yevroi'ntegraczi'jni' procesi : nauk. rozrobka* [Evolution and Development of Civil Society in Ukraine and European Integration Processes]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. Afonin, E. A., Gonyukova, L.V., & Vojtovich, R. V. (2006). *Gromads'ka uchast' u tvorenni' ta zdi'jsnenni' derzhavnoyi poli'tiki* [Public participation in the creation and implementation of public policy]. Kyiv : Czentr spriyannya i' nstituczi'jnomu rozvitku derzh. Sluzhbi [in Ukrainian].
4. Yakubovs'kij, O. P., & Butirs'ka, T. A. (2004). *Derzhavna vlada i' gromadyans'ke suspi'l'stvo: sistema vzayemodi'yi : monografi'ya* [State power and civil society: system of interaction]. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
5. Bilokopitov, D. V. (2016). *Sutni'st' gromadyans'kogo suspi'l'stva ta jogo funkczii'yi v suchasnikh umovakh* [The essence of civil society and its function in modern conditions]. *Aktual'ni problemi derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Pressing problems of public administration*. (No. 1 (49)), (pp. 216–223). Kharkiv: Vid-vo KharPI NADU «Magistr» [in Ukrainian].
6. Korniyevs'kij, O. A., & Rudenko, A. F. *Osnovni' tendenczi'yi ta problemi reali'zaczi'yi «Naczi'onol'noyi strategi'yi spriyannya rozvitku gromadyans'kogo suspi'l'stva v Ukrayini' na 2016–2020 roki»: anali'tichna zapiska* [Main tendencies and problems of implementation of the "National Strategy for Promoting Civil Society Development in Ukraine for 2016–2020"]. Retrieved from [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac\\_strateg-36e4c.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_strateg-36e4c.pdf) [in Ukrainian].
7. Girik, M. A. (2015). *Institucjonalizacziya uchasti' gromadyan u zdi'jsnenni' derzhavnogo upravli'nnya* [Institutionalization of citizen participation in public administration]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
8. Turij, O.V. (2017). *Okremi' aspekti vzayemodi'yi organi'zaczi'j gromadyans'kogo suspi'l'stva z organami derzhavnoyi vladi yak faktor rozvitku gromadyans'kogo suspi'l'stva* [Some aspects of the interaction of civil society organizations with public authorities as a factor of civil society development]. *Derzhavne upravli'nnya: udoskonalennya ta rozvitok – Public administration, improvement and development*, 8. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1115> [in Ukrainian].

9. Kvitka, S. (2017). Global'noe grazhdanskoe obshchestvo: mezhdru natsional'ny'mi gosudarstvami i transnatsional'ny'mi korporatsiyami [Global civil society: between nation states and transnational corporations]. *Public administration aspects*, 5 (3-4), 65–76. <https://doi.org/10.15421/15201711> [in Ukrainian].
10. Pysmennys, I. V., & Lypovska, N. A. (2015). Hromadianskyi dialoh yak forma vzaiemodii mizh vladoiu ta suspilstvom [Civic dialogue as a form of cooperation between the authorities and society]. *Public administration aspects*, 3(9), 5–11. <https://doi.org/10.15421/151566> [in Ukrainian].
11. Kant, I. (1968). *Soch.* [Works]. Vol. 4. Part. 2. Moskva [in Russian].
12. Kant, I. (1965). *Metafizika nravov* [The Metaphysic of Morals]. *Soch.: V 6 t. – Works: In 6 vols. Vol. 4.4.2.* Moskva [in Russian].
13. Gegel', F. (1935). *Soch.* [Works]. Vol. 7. Moskva, Leningrad [in Russian].
14. Gegel', F. (1932–1959). *Filosofiya prava* [The Philosophy of Right]. *Sobr. soch. – Collected works.* Vol. 7. Moskva [in Russian].

**Тимчук Айна Леонідівна**

Аспирант

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

Email: konfdridu@gmail.com

**Timchuk Aina**

Ph.D. Student

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

**Полторацька Наталя Володимирівна**

Аспирант

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

Email: konfdridu@gmail.com

**Poltoratskaya Natalia**

Ph.D. Student

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

Цитування: Тимчук А. Л., Полторацька Н. В. Теоретичні аспекти феномена «громадянське суспільство». *Аспекти публічного управління*, 2019 Т. 7, № 12. С. 104-112.

Citation: Timchuk, A.L. & Poltoratskaya, N.V. (2019). *Teoretychni aspekty fenomenu «hromadianske suspilstvo»* [Theoretical aspects of the civil society phenomenon]. *Public administration aspects*, 7 (12), 104-112.

Стаття надійшла / Article arrived: 24.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 25.12.2019

## Аналіз міграційних процесів в ЄС та теорія мультикультуралізму: сучасний стан та перспективи

*Віктор Пашков, Володимир Правдін, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»*

У статті висвітлено сучасний стан міграційних проблем, з якими зіштовхнулись, починаючи з 2015 р., країни-члени ЄС. З 2015 р. спостерігається різке зростання кількості біженців, до яких європейські країни були не готові. До кінця 2019 р. Європа вже вичерпала свої економічні можливості приймати та розміщувати біженців, але їх потік продовжується. За останні 5 років до Європи прибуло понад 4 млн біженців з Близького Сходу, Північної Африки та Південної Азії. У 2015 р. потік мігрантів становив понад 1,5 млн людей, у 2016 р. – 900 000, у 2017 р. – 650 000, у 2018 р. – 600 000, у 2019 р. – майже 550 000.

Визначено основні причини масштабного переміщення мігрантів до Європи. Серед них війни та конфлікти, які дестабілізують ситуацію у рідних країнах; демографічні спалахи в Африці та на Близькому Сході; погіршення фінансування таборів для біженців у Туреччині, Лівані та Йорданії, загострення сирійської кризи 2018–2019 рр.; наявність високих соціальних гарантій та родичів з діаспори у багатьох країнах ЄС.

Проаналізовано політичні, соціальні, культурні наслідки міграційної кризи для окремих країн та ЄС. Зростаючий потік біженців загострив у європейських суспільствах проблеми тероризму, зростання рівня злочинності, недостатню культурну сумісність місцевого населення з біженцями, посилення правих настроїв та високі соціальні витрати на адаптацію мігрантів.

Обґрунтовано значення ідеології мультикультуралізму для сучасної міграційної кризи в ЄС. Явище мультикультуралізму порівнюється з явищами глобалізації та демонструється вплив на ситуації в суспільстві, які призводять до конфлікту. Мультикультуралізм донедавна сприймався як засіб, який здатний пом'якшити негативні (насамперед для традиційних культур, етнічних та конфесійних груп) наслідки глобалізації, але звужуючи філософський погляд на феномен мультикультуралізму до інституційного рівня, сучасні представники гуманітарної науки й практики в Європі (політологи, соціологи, політики) зіткнулися з тим, що взаємодія культур поки не знаходить належного зображення в теорії та стримується на практиці.

**Ключові слова:** міграція, біженці, криза, безпека, Європейський Союз, зовнішні кордони ЄС, міграційна політика, мультикультуралізм

## Analysis of migration processes in the EU and the theory of multiculturalism: current state and prospects

*Victor Pashkov, Vladimir Pravdin, Dnipro University of Technology*

The article deals with the problem of the migration crisis that has hit the EU. Since 2015, there has been a sharp increase in the number of refugees from the region, to which European countries were not ready. By the end of 2019, Europe has already exhausted its economic capacity to receive and accommodate refugees, but their flow is continuing. Over the last 5 years, more than 4 million refugees from the Middle East, North Africa and South Asia have come to Europe. In 2015, the flow of migrants was over 1.5 million people, in 2016 - 900 000, in 2017 - 650 000, in 2018 - 600 000, in 2019 - almost 550 000.

The main causes of large-scale movement of migrants to Europe have been identified. Among them are wars and conflicts that destabilize the situation in their native countries; demographic outbreak in Africa

and the Middle East, deteriorating funding for refugee camps in Turkey, Lebanon and Jordan, exacerbation of the 2018-2019 Syrian crisis; the availability of high social guarantees and diaspora relatives in many EU countries.

The political, social, cultural consequences of the migration crisis for individual countries and the EU are analyzed. The increasing flow of refugees has exacerbated in European societies the problems of terrorism, the increase in crime rates, the poor cultural compatibility of the local population with refugees, the increased right-wing sentiment and the high social costs of migrant adaptation.

The importance of the ideology of multiculturalism for the current migration crisis in the EU is substantiated. The phenomenon of multiculturalism is compared with the phenomena of globalization and shows the impact on the situation in society, which lead to conflict. Multiculturalism has recently been perceived as a means that can mitigate the negative (primarily for traditional cultures, ethnic and religious groups) consequences of globalization, but narrowing the philosophical view of the phenomenon of multiculturalism to the institutional level, modern representatives of the humanities and practices in Europe (political scientists, sociologists, politicians) faced with the fact that the interaction of cultures has not been adequately reflected in theory and held in practice.

**Keywords:** migration, refugees, crisis, security, European Union, EU external borders, migration policy, multiculturalism

## Анализ миграционных процессов в ЕС и теория мультикультурализма: текущее состояние и перспективы

*Виктор Пашков, Владимир Правдин, Национальный технический университет «Днепропетровская политехника»*

В статье освещено современное состояние миграционных проблем, с которыми столкнулись, начиная с 2015 г., страны-члены ЕС. С 2015 г. наблюдается резкий рост числа беженцев, к которым европейские страны были не готовы. К концу 2019 г. Европа уже исчерпала свои экономические возможности принимать и размещать беженцев, но их поток продолжается. За последние 5 лет в Европу прибыло более 4 млн беженцев с Ближнего Востока, Северной Африки и Южной Азии. В 2015 г. поток мигрантов составил более 1,5 млн человек, в 2016 г. – 900 000, в 2017 г. – 650 000, в 2018 г. – 600 000, в 2019 г. – почти 550 000.

Определены основные причины масштабного перемещения мигрантов в Европу. Среди них войны и конфликты, которые дестабилизируют ситуацию в родных странах; демографические всплески в Африке и на Ближнем Востоке; ухудшение финансирования лагерей для беженцев в Турции, Ливане и Иордании, обострение сирийского кризиса 2018–2019 гг.; наличие высоких социальных гарантий и родственников из диаспоры во многих странах ЕС.

Проанализированы политические, социальные, культурные последствия миграционного кризиса для отдельных стран и ЕС. Растущий поток беженцев обострил в европейских обществах проблемы терроризма, рост уровня преступности, недостаточную культурную совместимость местного населения с беженцами, усиление правых настроений и высокие социальные расходы на адаптацию мигрантов.

Обосновано значение идеологии мультикультурализма для современного миграционного кризиса в ЕС. Явление мультикультурализма сопоставляется с явлениями глобализации и демонстрируется влияние на ситуации в обществе, которые приводят к конфликту. Мультикультурализм недавно воспринимался как средство, которое способно смягчить негативные (прежде всего для традиционных культур, этнических и конфессиональных групп) последствия глобализации, но

сужая философский взгляд на феномен мультикультурализма к институциональному уровню, современные представители гуманитарной науки и практики в Европе (политологи, социологи, политики) столкнулись с тем, что взаимодействие культур пока не находит должного отражения в теории и удерживается на практике.

*Ключевые слова:* миграция, беженцы, кризис, безопасность, Европейский Союз, внешние границы ЕС, миграционная политика, мультикультурализм

### **Постановка проблеми.**

**А**ктивна фаза європейської міграційної кризи розпочалась у 2015 р. у зв'язку з багаторазовим збільшенням потоку біженців і нелегальних мігрантів до країн ЄС. Європейські країни та суспільства виявились не готовими до прийому та розподілу великих потоків мігрантів з Близького Сходу, Північної Африки та Південної Азії. У зв'язку із цим виникло чимало складних і гострих проблем, які вимагають зміни підходів у міграційній політиці ЄС та викликають протиріччя серед членів співтовариства. На фоні загострення цих проблем, євроінтеграційних прагнень України вивчення міграційної кризи у ЄС стає актуальним як в теоретичному, так і у практичному вимірах.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Гострота проблеми біженців у ЄС зумовила великий науковий і громадський інтерес до вивчення цих процесів. Вона знайшла своє відображення у працях М. Безушко, В. Бондарчука, С. Жира, В. Кольцова, Ю. Халілова-Чуваєва. Однак ця тематика через свою динамічність залишається не до кінця вивченою, постійно відкриваючи нові проблеми і явища.

### **Виклад основного матеріалу.**

Протягом багатьох десятиліть Європа залишалася привабливим місцем для мігрантів. Перші великі хвилі мігрантів, які прагнули знайти для себе матеріальний добробут або втекти від політичних репресій, війн, почали прибувати до Західної Європи після Другої світової війни. Ці потоки з країн Північної Африки, Близького Сходу та Західних Балкан були пов'язані з крахом колоніальних імперій, переселенням жителів колоній вже до колишніх метрополій.

Однак сучасна міграційна криза у Євро-

пі має іншу природу. Вона є найбільшою у регіоні з середини ХХ ст. Розміри і характер кризи викликали у світі суперечливу реакцію. Для багатьох нинішня ситуація з мігрантами стала проявом неефективності європейських інститутів. Загалом у 2015 р. у країни ЄС прибуло, за різними оцінками, від 1 до 1,8 млн. біженців [1, с. 25]. Для порівняння у 2014 р. було зареєстровано лише 280 тис. мігрантів. У 2015–2016 рр. у Австрії, Угорщині, Швеції та Норвегії кількість біженців перевищила 1 % населення. При цьому біженці влилися у вже наявні діаспори, посиливши їх кількісно. Міграційний потік можна умовно поділити на дві категорії осіб – легальні та нелегальні мігранти. Обидві групи здійснюють переміщення до Європи з економічних або політичних причин.

Легальні мігранти використовують офіційні юридичні канали і, як правило, дотримуються правил проживання у новій країні. Інша річ – потік нелегальних мігрантів. Ці люди часто не відповідають юридичним вимогам для легальної міграції. Частина з таких осіб у Європі – біженці, які тікають від війни або від політичних, релігійних, етнічних переслідувань. Їх класифікують як політичних біженців. Найбільше їх з Сирії та Іраку. Вони користуються особливим правовим статусом у межах Женевської Конвенції про статус біженців 1951 р. Інша частина нелегальних мігрантів у Європі приїжджає перш за все у пошуку економічного добробуту (економічні біженці).

Правові процедури щодо в'їзду на територію ЄС мігрантів регулюються III Дублінським регламентом, ухваленим у 2013 р. Цей документ поширюється на всі країни-члени співтовариства (окрім Данії), а також Норвегію й Ісландію. Згідно з регламентом, держава, в якій прохач вперше

подає запит на надання притулку, несе відповідальність за прийняття або відхилення вимоги, а прохач не може вже подавати відповідні прохання в інших країнах ЄС. З іншого боку, Дублінський регламент виявився неспроможним ефективно стримувати потік біженців, який хлинув у Європу з 2015 р. Протягом міграційної кризи країни-члени ЄС намагались переглянути III регламент, модифікувавши його під нові виклики, але процес узгодження ще не завершився.

У публічному дискурсі в ЄС термін «криза» стосовно потоку біженців і мігрантів уперше почав звучати навесні 2015 р., коли в Середземному морі сталася серія морських катастроф. Лише протягом квітня 2015 р. по дорозі до Європи затонули як мінімум 5 суден із 1200 мігрантами з Африки. За даними Європейської комісії, протягом 2015 р., намагаючись дістатись Європи, у Середземному морі загинуло 2889 мігрантів на шляху із Африки до Італії. Ще понад 700 чол. загинуло у Егейському морі, прямуючи до Греції із Туреччини, а з 2000 до 2016 рр. цей показник сягнув понад 22 тис. загиблих [3, с. 33].

До 2015 р. цей потік складала переважно економічні біженці, які не мали захищеного статусу в міжнародному праві. Так до цього до 40 % нелегальних мігрантів у Німеччині складала вихідці з балканських країн, де на той момент вже не було серйозних конфліктів.

Початок громадянської війни в Сирії у 2011 р. та серія революцій на Близькому Сході («арабська весна») різко змінили ситуацію. З 2015 р. почалось різке зростання чисельності біженців з регіону, до чого європейські країни були не готові. На кінець 2019 р. Європа вже вичерпала свої економічні можливості для прийому та розміщення біженців, але їх потік продовжується. За даними Євростату, отримати притулок у ЄС виявили бажання понад 700 тис. людей, що майже у 2,5 рази більше, ніж у 2014 р. 53 % з них – це сирійці, друга за чисельністю група змушених мігрантів – афганці (18 %), менш чисельні групи складають вихідці з Іраку, Лівії, Пакистану, Ери-

треї та інших країн.

У 2016 р. у країнах ЄС лише офіційно було зареєстровано приблизно 900 тис. біженців. Певна частина мігрантів також перетнула кордони нелегально. З них 335 тис. склали сирійці, до 178 тис. – афганці, 121 тис. – іракці.

У 2017 р. потік мігрантів до ЄС дещо зменшився. Заяви на «в'їзд» та отримання притулку у ЄС подали майже 650 тис. чол. Найпривабливішими країнами виявились Німеччина (122,8 тис.), Італія (83,1 тис.), Франція (50,8 тис.), Греція (27,1 тис.) і Велика Британія (18,8 тис.). Як у попередні кризові роки, громадяни Сирії, Афганістану та Іраку склали понад 2/3 мігрантів.

У 2018–2019 рр. потік змушених мігрантів до Європи почав спадати, але залишив чимало невирішених проблем. У 2018 р. до ЄС в'їхали до 600 тис. біженців та мігрантів. За прогнозами Федерального відомства ФРН у справах міграції та біженців, у німецькому уряді очікують, що до кінця 2019 р. заяв на отримання притулку у країні подадуть приблизно 145 тис. осіб, що значно менше, ніж у три попередні роки [12].

Серед основних причин, які викликали масштабний та інтенсивний рух мігрантів у Європу, можна виокремити такі:

- війни і збройні конфлікти, які дестабілізують ситуацію в регіонах свого проживання: перманентна нестабільність в Іраку, громадянська війна в Сирії, військово-політична нестабільність в Афганістані, війна у Лівії, боротьба з терористами з ІДІЛ, конфлікти в Ємені та Пакистані, релігійні конфлікти в Нігерії та Судані, напружені відносини Сербії та Косово;

- демографічний вибух в країнах Африки і Близького Сходу, що перевищив можливості економіки цих країн забезпечувати трудову зайнятість, зростаюча соціальна нерівність, відсутність соціальних перспектив;

- погіршення фінансування таборів для біженців у Туреччині, Лівані та Йорданії та як наслідок скорочення раціону харчування біженців, введення плати за використання води та електрики;

- загострення сирійської кризи у 2018–2019 рр.;

- наявність у багатьох країнах ЄС високих соціальних гарантій та родичів з діаспори;

- відкриття біженцями більш безпечного маршруту у Середземномор'ї: замість старого маршруту «Лівія – море – Італія» все більше мігрантів їдуть у Європу через Грецію та Північну Македонію, що значно безпечніше.

Міграційна криза загострила демографічні, соціально-економічні та політичні проблеми всередині ЄС. По-перше, у 2015–2016 рр. окремі країни зіткнулися з необхідністю одноразової інтеграції величезного числа іншокультурних осіб. Так, наприклад, тільки в ФРН приїхали не менше 600 тис. чол., які додалися до 12 млн мігрантів, які проживали там раніше [2, с. 89].

По-друге, особливістю нової міграційної кризи стало те, що величезна кількість біженців прибули до Європи за короткий період (3 роки), що сильно ускладнює процес їх інтеграції. По-третє, усередині ЄС сформувався явний дисбаланс, відповідно до якого країни Центрально-Східної Європи (Польща, Угорщина, Чехія), Прибалтики, а також Іспанія фактично не беруть участі в подоланні міграційної кризи, що посилює політичні протиріччя у ЄС.

Поряд з чисельністю приїжджих важливим фактором є їх правовий статус. Європейська практика щодо біженців є доволі ліберальною у питаннях отримання виду на проживання. Крім того, у багатьох країнах ЄС активно діють соціальні програми з возз'єднання сімей, які в умовах міграційної кризи

дозволяють натуралізуватись цілим сім'ям. У багатьох мігрантів з арабських країн та Близького Сходу кількість членів сім'ї часто перевищує 7 осіб.

Регулювання міграційної кризи, викликаного загостренням економічних і політичних негараздів у низці країн Близького Сходу, Північної Африки та Азії, сьогодні стало одним із ключових завдань національних урядів та ЄС загалом на міжнародній арені. Міграційна політика Європейського Союзу – це сукупність принципів і методів, які використовують-

ся країнами-членами ЄС для врегулювання міграційних процесів.

У вересні 2015 р. країнами ЄС була створена спеціальна програма з розподілу квот 120 тис. біженців, щоб полегшити ситуацію з прийомом біженців у таких країнах, як Італія, Угорщина і Греція. Питання розподілу біженців ускладнювалося низкою суперечностей між самими європейськими країнами, які розділилися на два табори: тих, хто готовий приймати біженців, і тих, хто виступав проти розміщення на своїй території вимушених мігрантів. Угорщина виступала категорично проти надання притулку біженцям. Результатом позиції угорської влади стало зведення на сербсько-угорському кордоні бетонної огорожі з колючим дротом, щоб мінімізувати проникнення нелегальних мігрантів з Балкан. В основному проти надання політичного притулку виступили східноєвропейські країни, які не хочуть приймати на своїй території біженців і покладають відповідальність за міграційну кризу на країни Західної Європи, зокрема їх зовнішню політику у Сирії.

Перш за все, східних європейців лякають проблеми соціального і культурного характеру, пов'язані із потоками мігрантів. Чехія та Польща, Слідом за Угорщиною, зайняли негативну позицію, заявивши про своє бажання залишатися культурно однорідними суспільствами. Ці країни виступили за розподіл біженців між членами ЄС на добровільній основі і не підтримали запровадження квот при розподілі. Самі біженці також не прагнули залишатися в країнах Центрально-Східної Європи, а розглядали їх переважно як транзитні території. Їх кінцевою метою була Західна Європа, насамперед ФРН.

У результаті рішення щодо квот було ухвалено за принципом більшості, що посилює реакцію східноєвропейських країн у питанні врегулювання виниклої міграційної кризи. Вони стали саботувати його. Ситуацію з прийняттям і розподілом біженців у ЄС загострив теракт, що стався 13 листопада 2015 р. у Франції. Ісламські терористи використали антизахідні та антиєвропейські гасла у нападах, що

негативно відобразилось на ставленні до мігрантів.

Зіштовхнувшись з прямою загрозою ісламського фундаменталізму, уряди багатьох країн ЄС у питанні міграційної кризи зайняли ще більш жорстку позицію. Президент Латвії Р. Вейонис заявив, що його держава не може взяти на себе додаткові зобов'язання з розміщення біженців, а польська влада пригрозила, що зобов'язання за квотами розселення біженців виконувати не збирається [7, с. 63]. На противагу їм, німецький канцлер А. Меркель продовжувала наполягати, що механізм розподілу біженців (квоти) повинен стати постійним і обов'язковим для всіх членів ЄС.

Після тривалих переговорів 24 вересня 2015 р. відбувся екстрений саміт ЄС з питань міграційної кризи. 28 країн-членів ухвалили рішення збільшити фінансову допомогу Туреччині, Лівану та Йорданії, відкрити на кордонах центри з прийому біженців. Також учасники підтвердили готовність розселення біженців за квотами, однак спільне рішення у цьому питанні так і не було узгоджено.

На саміті ЄС 15–16 жовтня 2015 р. попередні рішення були деталізовані. Центри на кордонах ЄС мали приймати, реєструвати та сортувати біженців. Дозвіл на притулок мало видаватись лише політичним мігрантам, яким на батьківщині загрожує небезпека, а економічні мігранти підлягали депортації додому. У межах європейських консультацій був розроблений список «небезпечних» і «безпечних» країн. Також учасники підтвердили необхідність посилення співпраці з країнами, якими проходить потік біженців, – Туреччиною, Лівією та Йорданією.

Ще за місяць, 11–12 листопада 2015 р., на Мальті уряди європейських і африканських країн провели спільний саміт щодо міграційної кризи. На ньому було ухвалено рішення про створення ЄС цільового фонду в розмірі € 1,8 млрд, а також ухвалений план дій. ЄС заявив про готовність надати Ефіопії, Судану, Кенії, Тунісу та іншим країнам гранти з цього фонду та пообіцяв візові послаблення. Натомість вони мали

надати додаткові місця для розміщення біженців на своїй території, щоб зменшити міграційних потік до Європи. У межах розробленого плану країни-учасниці саміту узгодили 15 ініціатив, які мали допомогти у боротьбі з кризою, а також зосередили увагу на питаннях легальної та нелегальної міграції, повернення мігрантів.

Однією з таких ініціатив стало створення інформаційних центрів. Станом на кінець 2019 р. ЄС ухвалив аналогічні двосторонні Плани дій з Туреччиною, Сербією та Албанією.

З 20 листопада 2015 р. відповідно до попередніх рішень Рада ЄС посилила контроль над зовнішніми кордонами співтовариства, зберігши при цьому всі принципи Шенгену. Зміни торкнулись вдосконалення системи прикордонного контролю країн-членів Шенгену, електронного підключення до відповідних баз даних Інтерполу на всіх пунктах перетину зовнішніх кордонів і створення систем автоматичної перевірки документів, введення в дію системи обміну даними про авіапасажирів, вжиття заходів з боротьби з тероризмом, обміну розвідувальної інформації між поліцейськими, збільшення фінансування агентства ЄС з безпеки зовнішніх кордонів (Frontex). Реалізація цих заходів тривала понад рік і наприкінці 2016 р. вони були повністю запроваджені.

У 2017 р. міграційна політика ЄС посилилася. На саміті в Брюсселі 19 жовтня 2017 р. було зазначено, що підхід держав-членів та інституцій ЄС до забезпечення повного контролю над кордонами повинен бути консолідований. При цьому у висновках Європейської Ради вказується, що співтовариство готове реагувати та припиняти будь-які спроби нелегально перетнути кордони держав-членів ЄС. Але врегулювання питання аж ніяк не стало більш зрозумілим, оскільки в Євросоюзі існує проблема «замкнутого кола», яка полягає, з одного боку, у протистоянні іммігрантським потокам, а з іншого – у дотриманні принципів захисту прав мігрантів, боротьби з бідністю тощо. Європейські країни, вважаючи одним із головних своїх надбань права людини, опиняються перед

складним вибором між ліберальними цінностями та власною безпекою. Саме цей важкий вибір і досі є мотивом чи виправданням в ухваленні тих чи інших політичних рішень щодо проблем міграційної кризи.

У 2018 р. глави держав і урядів 28 країн ЄС на саміті знайшли «європейське рішення» міграційної кризи. За підсумком 15-годинних дискусій, що проходили в Брюсселі, Євросоюз встановив нові правила прийому мігрантів, врятованих у Середземномор'ї, а також зобов'язався переглянути Дублінську угоду про розподіл біженців [9]. Зокрема, уперше європейські лідери змогли домовитися про організацію за межами ЄС центрів висадки нелегальних мігрантів, які прямують до Європи.

Масштабний та інтенсивний потік біженців у Європу поставив перед урядами країн-членів ЄС нові складні проблеми і виклики. Головним з них стало збільшення терористичної загрози та погана культурна сумісність європейців і мігрантів. З 2015 р. вірогідність терористичних атак у країнах ЄС значно зросла. Разом із біженцями, які сподіваються знайти на території Європи безпеку та добробут, у регіон просочилося більше 4000 бойовиків ІДІЛ, радикально налаштованих проти західного світу, його способу життя, цінностей. Протягом 2015–2019 рр. у Франції, Іспанії, Бельгії відбулось декілька терористичних атак ісламістів, що лише посилює недовіру корінного населення до мігрантів.

Другою загрозливою проблемою стали серйозні відмінності менталітету, традицій і звичаїв новоприбулих біженців у Європу. Враховуючи той факт, що європейські країни вже перенасичені мігрантами з іншими поглядами і цінностями, часто конфліктує з цінностями Заходу, європейці побоюються агресивного прояву звичаїв і традицій з боку біженців. У багатьох країн ЄС поширюється негативний настрій проти мігрантів, особливо мусульман. У цьому зв'язку актуальними є слова угорського прем'єр-міністра В. Орбана щодо майбутнього

регіону: «Реальність така, що Європі загрожує приплив десятків мільйонів людей і одного дня ми можемо зрозуміти, що ми знаходимося в меншості у нашій власній країні» [4].

Міграційна хвиля мала своїм наслідком зростання рівня злочинності у приймаючих країнах. На прикладі Німеччини розглянемо зростання злочинності серед мігрантів. У своїх рапортах німецькі поліцейські повідомляють, що до 70 % всіх злочинів у країні пов'язані з біженцями та мігрантами [7, с. 63]. Молоді мігранти поведуться агресивно, не виявляють поваги до закону. Влада ФРН у рамках політкоректності намагається лояльно ставитися до правопорушень мігрантів. У свою чергу, злочини, вчинені мігрантами, усе частіше викликають масові протести та заворушення населення у німецьких містах.

Високий рівень злочинності серед мігрантів має об'єктивні підстави. Згідно з дослідженнями Міністерства охорони здоров'я Нідерландів, 41 % біженців з Близького Сходу має психічні проблеми, викликані військовими діями, злиднями, відривом від сім'ї та звичного середовища. Багато з них страждає від посттравматичного стресового розладу [6]. Разом з тим мова йде про великий контингент молодих людей (55 % біженців є молодшими 25 років), часто неодружених чоловіків. Ці обставини пояснюють справжню епідемію злочинів з боку мігрантів – від згвалтувань і вбивств до збройних нападів і крадіжок.

Тероризм, збільшення під впливом мігрантів рівня злочинності викликають зворотну реакцію європейських суспільств. Періодично у Німеччині, Чехії, Швеції, Франції, Естонії проходять протести проти надання притулку новим мігрантам. Наприклад, угорці в абсолютній більшості підтримують рішення уряду Орбана щодо закриття кордонів країни для біженців. Під час виборів антиіммігрантські настрої у Європі конвертуються у підтримку ультраправих партій, які виступають проти надання притулку біженцям, мультикультуралізму. Так протягом останніх років у провідних країнах

Європи збільшується представництво ультраправих сил. Такі партії, як «Національний фронт» М. Ле Пен, мають представництво у парламенті Франції. На парламентських виборах 2017 р. у ФРН партія «Альтернативна Німеччина», яка виступає з жорсткою риторикою щодо біженців, отримала 12,6 % голосів виборців (94 мандата) [8, с. 21]. Ультраправі сили представлені у парламентах Нідерландів, Великої Британії, Іспанії, Угорщині, Естонії.

Інша проблема, пов'язана з міграційною кризою, має економічну природу. Країнам ЄС необхідно виплачувати допомогу біженцям, і хоча багато країн скоротили її вдвічі за останні роки, коштів на це все рівно витрачається багато. До цього також додається необхідність фінансування проектів і допомоги країнам Північної Африки та Близького Сходу, які певною мірою стримують цей міграційний потік [5, с. 55].

Паралельно європейські уряди намагались вирішити суспільні проблеми, пов'язані вже з наявними мігрантами, їх адаптацією у приймаючих суспільствах. Світова практика у цій сфері надає два основні політичні підходи – асиміляція та мультикультуралізм. Обидва підходи мають однакову мету – формування з різних груп інтегрованого суспільства, в якому конфлікти етнонаціональні, міжкультурні конфлікти відсутні або мінімальні. При цьому ставка на користь стратегії асиміляції робиться тоді, коли представники тієї чи іншої етнічної групи мають маргінальний статус.

Основний принцип мультикультуралізму – це збереження національної і культурної ідентичності мігрантів, що часто передбачає наявність і збереження певної соціальної дистанції між мігрантами і корінним населенням. На противагу цьому, політика асиміляції базується на необхідності культурного злиття мігрантів з приймаючим суспільством.

На європейському континенті, особливо у Західній Європі у 1960–1980-хх рр. переважала асиміляційна стратегія. Протягом 1990-х рр. країни-члени ЄС

стали поступово відмовляються від неї, обравши курс на підтримку культурного плюралізму. У політичному дискурсі він отримав назву мультикультуралізм і став популярним з середини 1990-х рр. Імпорт мультикультуралізму в Європу був пов'язаний з виникненням ідеї про позитивну дискримінацію, що передбачає надання різних пільг і привілеїв меншин з метою вирівнювання їх можливостей з можливостями більшості. З часом мультикультуралізм перетворився на ширму, за якою ховаються інші соціальні та політичні аспекти – імміграція, національна ідентичність, розчарування в політиці, занепад робітничого руху.

Крім того, країни обирали різні підходи. Велика Британія намагалася забезпечити різноманітні етнічні громади рівними правами в політичній системі країни. Німеччина замість надання громадянства пропонувала іммігрантам вести ізольований спосіб життя. Франція після кількох експериментів відмовилася від мультикультуралізму на користь політики асиміляції на початку XXI ст.

Конкретні результати у країнах також виявилися різними: у Великій Британії такі заходи викликали періодичні громадські хвилювання, у Німеччині турецька меншина все далі відходила в сторону від суспільного життя, у Франції у відносинах влади і громад вихідців з Північної Африки виник високий рівень напруженості. Проте системні наслідки всюди були схожими: розколоте суспільство, вороже налаштовані меншини і незадоволені пересічні громадяни.

У 2010-х рр. європейське населення все голосніше висловлює своє невдоволення політикою мультикультуралізму, а в деяких країнах на офіційному рівні було визнано, що він провалився як стратегія вирішення проблеми мігрантів. Основними претензіями до політики мультикультуралізму є такі:

1. Небажання мігрантів взаємодіяти з корінним населенням, що призводить до соціальної напруженості. Найчастіше ці конфлікти виникають з ініціативи саме мі-

грантів. Наприклад, ситуація, що склалася у британському Бірмінгемі у 2016 р., коли відбулася низка збройних сутичок з боку мігрантів.

2. Падіння загальних показників країни у світових рейтингах за індексами якості життя і розвитку країни. Європейці часто говорять про те, що при власному високому рівні освіти загальний індекс країни знижується за рахунок рівня освіти мігрантів. Наприклад, у Великій Британії цей індекс дорівнює 0,885. У той же час у країнах Скандинавії і в Австралії, в яких потік мігрантів мінімальний, цей індекс дорівнює 0,907 і 0,932 відповідно [13, с. 22].

Основною проблемою мультикультуралізму є неправильний курс і цілі політики, обраної європейськими країнами. Найпоширенішою помилкою є те, що уряди змушені проводити політику мультикультуралізму у зв'язку з тим, що це необхідно культурній меншості для самоствердження, зміцнення своїх соціальних позицій у приймаючому суспільстві. Проте саме ці питання не турбували до недавня самих іммігрантів. Іммігранти привезли із собою власні традиції, якими пишаються. У той же час їх не турбує проблема збереження культурних відмінностей, найчастіше вони не вважали культуру політичним питанням. Їх турбувало не бажання, щоб до них ставились по-іншому, а той факт, що до них дійсно ставляться по-іншому. Расизм і нерівність, а не релігія та етнічна належність були для них головними проблемами. Такий курс введення політики призвів до подрібненості в соціальній структурі країн ЄС.

Модель, яка являє собою процес поділу суспільства на групи, передбачає за собою загострення конфліктів і суперництво з метою показати свої особливості і права найбільш яскравим чином. Така політика нерідко призводить до боротьби за ресурси між меншинами. Замість того, щоб зробити пріоритетом потреби людей і співробітництво, різні етнічні групи зазвичай прагнуть максимально задовольнити власні інтереси, ігноруючи позиції інших. Політика не тільки сильніше вказала на певні відмін-

ності між людьми, але й змусила їх боротися та розглядати інші етнічні групи як конкурентів у боротьбі за особливий статус.

Більше того, у зв'язку з політикою мультикультуралізму у мігрантів пропадає необхідність і бажання асимілюватися яким-небудь чином. Наприклад, у Німеччині мігранти відмовляються вчити німецьку мову, а у Лондоні мігранти скупили цілі квартали, перетворивши їх на ізольовані культурні співтовариства. Так у районі Тауер Хемлетс, де сконцентровані вихідці з Близького Сходу, уже збудовано 19 мечетей і планується будівництво ще 6 [10, с. 70].

На сучасному етапі політика мультикультуралізму у країнах ЄС перебуває у стані глибокої кризи. Не можна говорити, що вона не мала певних результатів, але кінцевої мети так і не було досягнуто.

#### **Висновки.**

Міграція є невід'ємною частиною суспільного життя будь-якої країни, а тому міграційна проблематика навряд чи колиш перестане бути актуальною, вийде з моди. Протягом 2015–2019 рр. у Європу прибули понад 4 млн біженців з різних неблагонадійних країн.

Міграційна криза на кінець 2019 р. залишається складною проблемою для ЄС, хоч і потік біженців став меншати. Більшість з вищезазначених шляхів вирішення міграційних проблем або пробуксовують на стадії їх реалізації або не можуть повною мірою виконувати покладені на них завдання. Серед країн-сусідів ЄС лише Туреччина повною мірою стримує міграційний потік, у той час як інші партнери не можуть або не прагнуть цього. Більш того, у середині ЄС поки що немає єдності щодо інструментів вирішення проблеми.

Таким чином, сучасна міграційна криза, яка стала найбільшою у Європі після 1945 р., слугує складним випробуванням для перевірки згуртованості європейської співтовариства, а її вирішення залежить від відповіді чи готові всі члени об'єднатися перед обличчям складної ситуації до спільних дій.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Акопян Э., Кожина В. Миграционный кризис в Европе. Вестник МИЭП. 2016. № 2 (23). С. 25–31.
2. Безушко М., Панченко С. Міграційні процеси в країнах ЄС. Європейська міграційна криза. В Юридичні могилянські читання: пошук рішень з актуальних проблем сучасної правової науки. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2019. С. 88–91.
3. Бондарчук В. Європейська міграційна криза і стабільність ЄС. Східна Європа: економіка, бізнес та управління. 2016. № 2. С. 28–31.
4. Глобальна міграція: Східна Європа проти? URL: <https://www.uifuture.org/publications/news/24423-globalna-migraciya-shydna-evropa>.
5. Жир С. І., Агапова В. В., Пулик О. Я. Вплив адаптації потоків біженців із країн Африки та Близького Сходу на економічну ситуацію Європейського регіону. Науковий погляд: економіка та управління. 2016. № 2 (56). С. 54–62.
6. Зворотний бік Європейської міграційної кризи. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zvrototniy-bik-evropeyskoyi-migraciynoyi-krizi.html>.
7. Емельянов Е. М., Максименко А. П. Мигрантская катастрофа: кризис с беженцами в ЕС. Научные записки молодых исследователей. 2016. № 6. С. 61–65.
8. Кольцов В. Міграційна криза як передумова і вияв євроскептицизму та наднаціональної опозиційності до ЄС у країнах Вишеградської групи. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2017. № 3/4. С. 18–23.
9. Міграційна напівреформа: як зміниться політика ЄС у питаннях біженців. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/07/30/7084969/>.
10. Халілова-Чуваєва Ю. О., Бубнов І. В. Європейська політика мультикультуралізму і криза національної ідентичності: політичний аспект. Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. Серія: Гуманітарні науки. 2013. Вип. 2. С. 66–77.
11. Як почалася європейська міграційна криза і як її закінчити. URL: <https://news.finance.ua/ua/news/-/359078/yak-pochalasya-yevropejska-migratsijna-kryza-i-yak-yiyi-zakinchyty>.
12. Euro-Med Migration. URL: <https://www.euneighbours.eu/en/south/stay-informed/projects/euro-med-migration-ii>.
13. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels. 14.03.2018. COM(2018) 250 final. 22 p.

## REFERENCES

1. Akopian, E., & Kozhina, V. (2016). Migratsionnyi krizis v Evrope [Migration crisis in Europe. IIEP Bulletin]. *Vestnik MIEP – Bulletin of MIEP*, 2 (23), 25–31 [in Russian].
2. Bezushko, M., & Panchenko, S. (2019). Migrantsiini protsesy v krainakh YeS. Yevropeiska mihratsiina kryza [Migration processes in EU countries. European migration crisis]. *V Yurydychni mohylianski chytannia: poshuk rishen z aktualnykh problem suchasnoi pravovoi nauky – V Legal Mohyla Readings: Finding Solutions to Current Issues in Modern Legal Science*. (pp. 88–91). Mykolaiv: Vyd-vo ChNU im. Petra Mohylyin [Ukrainian].
3. Bondarchuk, V. (2016). Yevropeiska mihratsiina kryza i stabilnist YeS [The European Migration Crisis and EU Stability]. *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnia – Eastern Europe: Economics, Business and Management*, 2, 28–31 [in Ukrainian].
4. *Hlobalna mihratsiia: Skhidna Yevropa proty? [Global migration: Eastern Europe against?]*. Retrieved from <https://www.uifuture.org/publications/news/24423-globalna-migraciya-shydna-evropa> [in Ukrainian].
5. Zhyr, S. I., Ahapova, V. V., & Pulyk, O. Ya. (2016). Vplyv adaptatsii potokiv bizhentsiv iz krain Afryky ta Blyzkoho Skhodu na ekonomichnu sytuatsiiu Yevropeiskoho rehionu [Influence of adaptation of refugee flows from Africa and the Middle East on the economic situation of the European region]. *Naukovyi pohliad: ekonomika ta upravlinnia – Scientific View: Economics and Management*, 2 (56), 54–62 [in Ukrainian].
6. *Zvrototniy bik Yevropeiskoi mihratsiinoi kryzy [The reverse of the European migration crisis]*. Retrieved from <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/zvrototniy-bik-evropeyskoyi-migraciynoyi-krizi.html> [in Ukrainian].
7. Emelianov, E. M., & Maksimenko, A. P. (2015). Migrantskaia katastrofa: krizis s bezhentsami v ES [Migrant catastrophe: the crisis with refugees in the EU]. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei – Scientific notes of young scientists*, 6, 61–65 [in Russian].
8. Koltsov, V. (2017). Migrantsiina kryza yak peredumova i vyjav yevroskeptytsyzmu ta nadnatsionalnoi opozytsiinosti do YeS u krainakh Vyshegradskoi hrupy [Migration crisis as a prerequisite and manifestation of Euroscepticism and supranational opposition to the EU in the Visegrad countries]. *Visnyk NTUU «KPI». Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo – National Technical University of Ukraine Journal. Political science. Sociology. Law*, 3/4, 18–23 [in Ukrainian].

9. *Mihratsiina napivreform: yak zminytsia polityka YeS u pytanniakh bizhentsiv* [Migration Semi-Reform: How EU Refugee Policy Will Change]. Retrieved from <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/07/30/7084969/> [in Ukrainian].
10. Khalilova-Chuvaieva, Yu. O., & Bubnov, I. V. (2013). Yevropeiska polityka multykulturalizmu i kryza natsionalnoi identychnosti: politychnyi aspekt [European politics of multiculturalism and crisis of national identity: political aspect]. *Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu ekonomiky i torhivli im. Mykhaila Tuhana-Baranovskoho. Seriya: Humanitarni nauky – Bulletin of Donetsk National University of Economics and Trade. Michael Tugan-Baranovsky. Series: Humanities*, 2, 66–77 [in Ukrainian].
11. *Yak pochalasia yevropeiska mihratsiina kryza i yak yii zakinchyty* [How the European migration crisis began and how to end it]. Retrieved from <https://news.finance.ua/ua/news/-/359078/yak-pochalasya-yevropejska-migratsijna-kryza-i-yak-yiyi-zakinchyty> [in Ukrainian].
12. *Euro-Med Migration*. Retrieved from <https://www.euneighbours.eu/en/south/stay-informed/projects/euro-med-migration-ii>.
13. *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*. (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels. COM(2018) 250 final.

**Пашков Віктор Олександрович**

Кандидат політичних наук  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»  
49005, Дніпро, пр. Дмитра Яворницького, 19

Email: neverdeir@gmail.com

**Pashkov Victor**

Ph.D. of Political Sciences  
Dnipro University of Technology  
19, Dmitry Yavornytsky ave., Dnipro, 49005, Ukraine

**Правдін Володимир Ігорович**

Студент  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»  
49005, Дніпро, пр. Дмитра Яворницького, 19

Email: neverdeir@gmail.com

**Pravdin Vladimir**

Student  
Dnipro University of Technology  
19, Dmitry Yavornytsky ave., Dnipro, 49005, Ukraine

Цитування: Пашков В. О., Правдін В. І. Аналіз міграційних процесів в ЄС та теорія мультикультуралізму: сучасний стан та перспективи. *Аспекти публічного управління*, 2019 Т. 7, № 12. С. 114-124.

Citation: Pashkov, V.O. & Pravdin, V.I. (2019). Analiz mihratsiinykh protsesiv v YeS ta teoriia multykulturalizmu: suchasnyi stan ta perspektyvy [Analysis of migration processes in the EU and the theory of multiculturalism: current state and prospects]. *Public administration aspects*, 7 (12), 114-124.

Стаття надійшла / Article arrived: 26.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 27.12.2019

## Закордонний досвід державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій

*Микола Латинін, Дмитро Іванов, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Розкрито зарубіжний досвід державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій.

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій.

Проаналізовано міжнародну практику використання механізмів та інструментів впливу держави.

Запропоновано типи державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій за кордоном: диференційоване (характерне для країн Європейського Союзу на основі вибіркової підтримки для підвищення економічної спроможності громади), маркетингове (характерне для країн Північної Америки, що включає використання брендингових переваг для реалізації державної економічної політики), інституціональних (характерних для країн Латинської Америки, заснованих на ефективній співпраці всіх зацікавлених сторін у розбудові місцевого економічного потенціалу).

Загальні тенденції державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій за кордоном такі:

1. Необхідність розуміння сучасної економіки - визначальної ролі потоку «знання» та «інформації» (порівняно з потоками «трудовий капітал»), що створює глобальну мережу ідей.

2. Збільшення місцевого потенціалу та конкурентоспроможності - потреба в збільшенні місцевого економічного потенціалу в галузях промисловості.

3. Основою для підприємницького середовища є освіта та якісна підготовка робочої сили.

Спільними рисами здійснення державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій за кордоном, незалежно від рівня розвитку, є те, що розвиток економічного потенціалу територій є складовою сталого розвитку країни та регіонів із відповідним закріпленням у стратегічних документах, як створення необхідної організаційної та інституційної підтримки державної економічної політики.

Основними аспектами стають орієнтація на цінності концепції сталого розвитку, використання переваг стратегічного планування, бенчмаркінгу та брендингу територій, соціальної реклами та інституціоналізації для досягнення основної мети такого впливу - збільшення економічного потенціалу територій. При цьому кожна держава формує свій, унікальний для неї підхід відповідно до архетипних особливостей, заснованих на певних загальноновизначених принципах ефективного державного управління.

**Ключові слова:** державне регулювання, механізм державного регулювання, розвиток економічного потенціалу територій, механізм державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій, місцевий економічний розвиток

## Foreign experience of state regulation of territories economic potential development

*Nikolay Latynin, Dmytro Ivanov, Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

Foreign experience of state regulation of territories economic potential development has been revealed.

The purpose of the article is to study foreign experience of state regulation of territories economic potential development.

International practices of using mechanisms and tools of state influence are analyzed.

The types of state regulation of territories economic potential development abroad are offered: differentiated (specific to the countries of the European Union based on selective support for increasing the economic capacity of the community), marketing (typical for the countries of North America, which includes the using of branding benefits to implementation of state economic policy), institutional (specific to countries of Latin America, based on effective collaboration of all stakeholders in local economic capacity building).

The general tendencies of state regulation of territories economic potential development abroad are the following:

1. The need to understand the modern economy - the determining role of the flow “knowledge” and “information” (compared to flows “labor-capital”), which creates a global network of ideas.

2. Increasing local capacity and competitiveness - the need to increase local economic potential in industries.

3. The basis for the entrepreneurial environment is education and quality training of the labor force.

Common features of the implementation of state regulation of territories economic potential development abroad, regardless of the level of development, is that the territories economic potential development is a component of sustainable development of the country and regions with appropriate consolidation in the strategic documents, as well as creating the necessary organizational and institutional support for the state economic policy.

The main aspects are becoming the orientation towards the values of the concept of sustainable development, the using benefits of strategic planning, benchmarking and branding of territories, social advertising and institutionalization in order to achieve the main purpose of such influence - increasing the territories economic potential. At the same time, each state forms its own, unique to it approach in accordance with archetypal peculiarities, based on certain generally accepted principles of effective state administration.

**Keywords:** *state regulation, mechanism of state regulation, territories economic potential development, mechanism of state regulation of territories economic potential development, local economic development*

## Зарубежный опыт государственного регулирования развития экономического потенциала территорий

*Николай Латынин, Дмитрий Иванов, Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Выявлен зарубежный опыт государственного регулирования развития экономического потенциала территорий.

Целью статьи является изучение зарубежного опыта государственного регулирования развития экономического потенциала территорий.

Анализируется международная практика использования механизмов и инструментов государственного влияния.

Предложены виды государственного регулирования развития экономического потенциала территорий за рубежом: дифференцированный (характерный для стран Европейского Союза на основе выборочной поддержки повышения экономического потенциала сообщества), маркетинговый (характерный для стран Северной Америки, который включает использование преимуществ брендинга для реализации государственной экономической политики), институциональных (специфических для стран Латинской Америки, основанных на эффективном сотрудничестве всех заинтересованных сторон в создании местного экономического потенциала).

Общими тенденциями государственного регулирования развития экономического потенциала территорий за рубежом являются:

1. Необходимость понимания современной экономики - определяющая роль потоков «знаний» и «информации» (по сравнению с потоками «труд-капитал»), которые создают глобальную сеть идей.

2. Повышение местного потенциала и конкурентоспособности - необходимость увеличения местного экономического потенциала в отраслях.

3. Основой предпринимательской среды является образование и качественная подготовка рабочей силы.

Общими особенностями осуществления государственного регулирования развития экономического потенциала территорий за рубежом, независимо от уровня развития, является то, что развитие экономического потенциала территорий является составной частью устойчивого развития страны и регионов с соответствующей консолидацией в стратегических документах, а также как создание необходимой организационной и институциональной поддержки государственной экономической политики.

Основными аспектами становятся ориентация на ценности концепции устойчивого развития, использование преимуществ стратегического планирования, бенчмаркинга и брендинга территорий, социальной рекламы и институционализации с целью достижения главной цели такого влияния - повышения экономического потенциала территорий. В то же время каждое государство формирует собственный, уникальный для него подход в соответствии с архетипическими особенностями, основанными на определенных общепринятых принципах эффективного государственного управления.

*Ключевые слова:* государственное регулирование, механизм государственного регулирования, развитие экономического потенциала территорий, механизм государственного регулирования развития экономического потенциала территорий, местный экономическое развитие

### Постановка проблеми.

**В**ажливість вивчення закордонного досвіду державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій обумовлена низкою викликів, з якими зіткнулася Україна на сучасному етапі розвитку. З огляду на євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України, особливої уваги потребує дослідження європейського досвіду щодо здійснення ролі держави в розвитку місцевого економічного потенціалу; досяг-

нення Цілей розвитку тисячоліття шляхом реалізації політики сталого розвитку є стимулом для вивчення практики у країнах Північної Америки; стратегічна аграрна орієнтованість вітчизняної економіки є передумовою пошуку інструментів такого впливу у країнах Латинської Америки. Поряд з тим успішно реалізовані реформи децентралізації влади, які були засновані на постулатах зміцнення громад, розбудові інклюзивної економіки, стимулюванні сталого стилю життя населення, є вкрай акту-

альними для України сьогодні. Саме тому пошук кращих практик та його адаптація може стати передумовою удосконалення всієї вітчизняної системи державного управління.

#### **Стан дослідження проблеми.**

На сьогодні є достатньо велика кількість наукових досліджень, присвячених проблематиці державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій. Так, питанню державного впливу на розвиток місцевого економічного потенціалу присвячено праці відомих науковців. Однак деякі питання щодо пошуку ефективних механізмів та інструментів державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій за кордоном потребують подальшого поглибленого системного вивчення з урахуванням найновітніших тенденцій задля пошуку можливостей їх адаптації та подальшої імплементації в Україні.

**Метою статті** є вивчення закордонного досвіду державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Важливу роль у процесі державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій за кордоном відіграють органи місцевого самоврядування. Саме вони надають послуги, необхідні для забезпечення добробуту громадян і гідного рівня життя населення. Їх наближеність до громадян, яких вони представляють і обслуговують, розуміння місцевих потреб передбачає наявність спектру можливостей для здійснення даного виду управлінської діяльності з приводу здійснення заходів щодо підвищення рівня життя населення та економічного розвитку своїх громад. Це є ще більш актуальним у контексті децентралізації влади, у результаті чого в переважній більшості країн відбувається наближення процесу ухвалення рішень і державного управління територіями до громадян. З іншого боку, зв'язок місцевих органів влади з центральним урядом залишається критично важливим для мобілізації економічних ресурсів держави на користь місцевих потреб.

Органи місцевого самоврядування спроможні підвищити дієвість державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій і відіграють важливу роль у виробленні спільного єдиного підходу до досягнення необхідного запланованого рівня шляхом співпраці та реалізації спільних проєктів [4]. Вони також виконують важливу комунікаційну функцію, збільшуючи обізнаність активного населення і інституцій громадянського суспільства задля залучення додаткової підтримки в здійсненні перетворень.

Спочатку розглянемо досвід країн Європейського Союзу. Тривалий час він розвивається відповідно до центр-периферійної парадигми в економіці, яка була проголошена ще у 1950-х рр. Згідно з даною теорією саме територія, а не діяльність підприємств, є відправною точкою на шляху досягнення розвитку економічного потенціалу, і, відповідно, загального соціального розвитку. Територія як динамічна фірма володіє спроможністю впливати на різноманітні сектори економіки, на зниження і зростання обсягу промисловості. Відповідно до даної концепції, наявність певного сектору економіки на визначеній території, скоріш за все, стане причиною розвитку всього регіону, оскільки прибуткова галузь є залежною від ресурсів на місцях [9]. Тому державне регулювання розвитку економічного потенціалу територій має бути спрямованим на пошук, формування і всебічну підтримку таких «полюсів зростання» з подальшим розширенням зони їх впливу. Саме місцеві економічні потенціали є основою для довгострокового регіонального розвитку.

Відповідно до Паризької декларації [16], ЄС акцентує увагу на країнах-членах, зокрема, на реалізації програмних документів розвитку економічного потенціалу територій, таким чином мотивуючи їх до власної відповідальності у даній сфері. Вони зобов'язані визначити стратегічні пріоритети відповідно до досягнення бажаного майбутнього стану перетворень і бути гарантами зваженості рішень і послідовності дій в обраному напрямку. При цьому допомога ЄС зводиться до доповнення

ресурсного забезпечення реалізації національних стратегій розвитку і стратегій місцевого економічного розвитку територій. Окрім того, керівництво ЄС має бути впевненим, що підтримка є добре координованою з ініціативами від інших донорів у частині доповнення зусиль у межах єдиної державної політики країни-члена.

У ЄС відповідно до «Порядку денного змін» [2], офіційно задекларовано стратегічний підхід розвитку економічного потенціалу територій відповідно до глобалізаційних викликів. Використовуючи дані рекомендації, низка країн-членів демонструють успішність у досягненні їх стратегічних цілей розвитку, поки інші втрачають власну економічну спроможність. Це важливо, щоб відкликати (у разі нецільового використання бюджетних коштів) допомогу ЄС. Даний документ закликає до більше диференційованого підходу в процесі здійснення співпраці і допомагає розміщенню та концентрації ресурсів на ключових секторах розвитку економічного потенціалу. Допомогу треба розподілити на підставі потреб країни, спроможностей, зобов'язань, їх виконання і концентрації зусиль по реалізації економічного потенціалу територій максимум за трьома складовими. Порядок денний також підкреслює важливість органів місцевого самоврядування в здійсненні державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій.

Провідними інструментами державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій у країнах Європейського Союзу є цільові програми, стратегії місцевого економічного розвитку, підтримка підприємництва, спеціальні економічні зони, підвищення кваліфікації робочої сили території, розбудова інфраструктури, створення кластерів у сільській місцевості.

Надалі розглянемо досвід здійснення державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій на прикладі країн Північної Америки. Підтримка та зміцнення економічного потенціалу територій шляхом підвищення ефективності державного регулювання перебуває у сфері відання місцевих органів влади як у США, так і в Канаді вже протягом остан-

ніх 20 років. Даний напрям був акцентом уваги розробників державної політики, практиків розвитку місцевого економічного потенціалу та науковців.

Зарубіжні науковці дуже часто порівнюють державне регулювання розвитку економічного потенціалу територій у Канаді і США та зазначають, що, хоча й існують певні відмінності в структурі органів місцевої влади, процес організації місцевого економічного розвитку по своїй суті є дуже схожим в обох країнах; економічний стрес розглядається однаково критично; державні службовці визначають цілі економічного розвитку за єдиною методологією [12–14].

Інші науковці наголошують на деяких відмінностях між канадським та американським підходом до здійснення державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій. Наприклад, канадські громади мають більш високий рівень потреб у місцевих послугах (нижчі доходи, більший рівень безробіття та бідності), а місцеві чиновники Канади частіше відчувають тиск конкуренції між територіями за розвиток місцевої економіки. Можливо, як результат влада Канади виділяє більше ресурсів для забезпечення розвитку економічного потенціалу територій, приділяє увагу розвитку малого та нового бізнесу, стартапів та менше покладається на схеми кредитування та інші фінансові інструменти визначеної Стратегії місцевого економічного розвитку, але активніша в брендингу, маркетингу та просуванні громад [13].

Процес державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій у країнах Північної Америки здійснюється на основі цілепокладання. Такими цілями для територій є: підтримка та розширення наявного бізнесу; залучення інвестицій; диверсифікація виробничих можливостей; розвиток малого і середнього бізнесу; удосконалення менеджменту владних інституцій; розвиток туризму; підвищення рівня надання послуг; транскордонне, міжмуніципальне співробітництво; розвиток «доброго сусідства» та співпраці; соціальна справедливість; підвищення рівня зайня-

тості, особливо у нових галузях; розвиток бізнесу національних меншин; підвищення конкурентоспроможності бізнесу в коротко- та довгостроковій перспективі [10; 14].

Такий підхід, а особливо визначені цілі, є дуже актуальними для України, особливо в умовах становлення інституціоналізації державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій. Саме визначення пріоритетів майбутніх перетворень є запорукою раціонального використання ресурсів та бюджетних коштів, а також запорукою послідовності здійснення державної просторової економічної політики.

У США та Канаді розробляються Стратегії місцевого економічного розвитку. У документах, як правило, відображено 5 векторів розвитку економічного потенціалу територій:

1. Удосконалення державного регулювання.
2. Залучення інвестицій у державну інфраструктуру.
3. Стимулювання розвитку бізнесу.
4. Управління земельними ресурсами та майном громади.
5. Маркетингова діяльність.

Складова удосконалення державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій у країнах Північної Америки складається зі спрощення дозвільних процедур; захисту прав людини; зменшення податкового навантаження; підвищення рівня зайнятості; підвищення якості надання послуг; тренінгів та підвищення кваліфікації робочої сили; управлінського зонування процесів розвитку; використання переваг спеціальних економічних зон для розвитку підприємницької діяльності.

У США пріоритетами здійснення державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій є: покращення місцевої інфраструктури; підвищення якості та спектру надання публічних послуг владними інституціями; брендинг територій; спрощення дозвільних процедур; удосконалення місцевої податкової політики; вільні від оподаткування округи; спри-

яння інвестуванню в об'єкти культурної спадщини.

У Канаді такими пріоритетами стали покращення та розбудова місцевої інфраструктури; просування інформаційного забезпечення діяльності органів влади; брендинг територій; удосконалення та розширення спектру надання публічних послуг; функціонування індустриальних парків; спрощення дозвільних процедур; залучення інвестицій в об'єкти культурної спадщини [14].

У країнах Північної Америки спільними заходами державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій є: залучення інвестиції в покращення або розширення наявної інфраструктури (дороги, каналізація, водопостачання, паркування тощо). Важливими є вдосконалення або розширення державних послуг та інвестицій, покращення вуличних пейзажів у центрі міст, зокрема вказівники, зручності для пішоходів та прикраси. Усе це супроводжуються просуванням через доступні засоби масової інформації, державними соціальними рекламними кампаніями, послуги «єдиного вікна» та організація і проведення ярмарок чи фестивалів.

Постулатами здійснення державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій у США є наступні: розуміння цілей економічного розвитку; регіональний та місцевий економічний аналіз на основі бенчмаркінгу; створення економічного розвитку на основі теорії ефективності; розробка дієвих Стратегій місцевого економічного розвитку; нарощування спроможності місцевого самоврядування [10].

Державне регулювання розвитку економічного потенціалу територій здійснюється на основі концепції сталого розвитку та збалансування економічної, екологічної та соціальної складових. Їх аналіз здійснюється шляхом порівняння з кращими практиками, тобто на основі бенчмаркінгу та стратегічного планування з залученням досвідчених експертів. Саме воно допомагає системно визначити економічну спроможність території, визначити можливості для зростання та надати

місцевим організаціям економічного розвитку шляхом чіткого уявлення цілей і завдань майбутніх перетворень.

У країнах Північної Америки, США акцент у здійсненні державного регулювання розвитку економічного потенціалу території також перемістився до органів місцевого самоврядування та місцевих агенцій розвитку, які просувають ініціативи, спрямовані на підтримку місцевого бізнесу, освоєння нового підприємництва, залучення високих технологій, «політика доброго сусідства».

Серед країн Латинської Америки, на нашу думку, слід звернути увагу на досвід державного впливу на розвиток місцевого економічного потенціалу шляхом використання арсеналу сучасних механізмів та інструментарію.

У Бразилії державне регулювання розвитку економічного потенціалу на місцевому рівні спрямоване на стимулювання виробництва територіальної системи, використання переваг наявного різномайття, інноваціях, інституціоналізації тощо. Зв'язок з наукою дав можливість владі здійснити стратегічний контроль за місцевими суб'єктами господарювання, які прагнуть максимізувати потенціал людських, інституційних та фізичних можливостей території [5].

Відповідно до напрацювань М. Портера щодо необхідності підвищення конкурентоспроможності території [11], увага у латиноамериканських країнах зосереджена на кластерах, приватній власності та підприємстві, їх стратегіях, їх конкуренції, а також взаємовідносинах між ними як стійких детермінант сталого зростання.

Інновації відіграють важливу роль у процесі розвитку економічного потенціалу території, хоча їх вплив є невизначальним [7]. Латиноамериканські вчені та практики у галузі державного управління виступають за інституціоналізацію даної сфери, необхідність реалізації функції «об'єктивізації інституту». Відповідно до даного підходу [6], територія є системою гравців, включаючи компанії; навчально-дослідницькі організації; торгівлю та спілки; політичні та адміністративні органи влади

і т. д. Вони є взаємопов'язані кодексами та нормами поведінки. Місцева влада здатна інституціоналізувати ці взаємовідносини. Те, як інституціоналізовано зв'язки між учасниками інституціонального середовища, відіграє важливу роль у розвитку економічного потенціалу території, сприятливу платформу для інновацій, а отже, і для ефективного місцевого просторового розвитку.

Традиційно зусилля, пов'язані з нарощуванням місцевого економічного потенціалу в Бразилії, реалізуються завдяки місцевим владним інституціям. Останнім часом усе частіше економічні ініціативи є невід'ємною складовою партнерських відносин, коаліції державного та приватного секторів як організаційної основи розвитку громади. Кількість акторів та їх участь у проектах, спрямованих на розвиток місцевого економічного потенціалу, значно зросла і знаходиться в сфері інтересів національних, субнаціональних та місцевих органів влади, приватного сектора, громадських об'єднань та міжнародних та територіальних організацій розвитку громад [5].

Відповідно до цього, місцева влада розглядається як центральний актор у створенні сприятливого середовища для ділової активності на території та покращення визначальних умов нарощування економічного потенціалу [15]. Держава також відіграє ключову роль в усуненні конкретних місцевих ринкових вад, таких як складність організації нових підприємств, важкодоступність швидкої ліквідності капіталу для нових учасників ринку [1; 8; 17].

Що стосується інструментів державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій, то до них належать бюджетні субсидії, податкові пільги, вільні торговельні зони, відшкодування транспортних витрат та залучення висококваліфікованої робочої сили. Загальний національний підхід до розвитку місцевого економічного потенціалу наголошує на перевагах стратегічного планування, місцевих агенціях економічного розвитку та кластеризації. Оскільки місцевість у

Бразилії є специфічною і території значно відрізняються між собою, простежується жорстка ієрархічна вертикальна орієнтація на стратегічні документи, починаючи від національної і до локальної стратегії розвитку [3].

У Бразилії мале та середнє підприємство та цільові програми розвитку бізнесу, як правило, є основним напрямком здійснення державної економічної політики в

частині нарощування локального потенціалу. Важливу роль у цьому, окрім центрального уряду та органів місцевого самоврядування, відіграють громадські організації та активні жителі територіальної громади.

На основі вивчення закордонного досвіду участі держави в процесі розвитку економічного потенціалу територій у таблиці визначено найбільш часто вживані інструменти такого впливу.

Таблиця 1

Інструменти державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій за кордоном

Інструменти	Країни ЄС	Країни Північної Америки	Країни Латинської Америки
Цільові програми	+	+	+
Стратегія місцевого економічного розвитку	+	+	+
Підтримка підприємництва	+	+	+
Спрощення дозвільних процедур		+	
Зменшення податкового навантаження		+	+
Спеціальні економічні зони	+	+	+
Підвищення кваліфікації робочої сили території	+	+	+
Розбудова інфраструктури	+	+	
Створення кластерів	+	+	+
Агенції місцевого економічного розвитку	+	+	+

Дослідження концептуальних підходів до реалізації державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій у різних країнах дає змогу стверджувати, що вигоди від здійснення таких трансформацій отримують всі без винятка жителі територіальної громади, місцевий бізнес та територія. Разом з тим партнерами перетворень стають різноманітні донори та представники громадянського суспільства. При цьому відповідальність за успішність процесу беруть на себе органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади та профільні центральні міністерства.

Вивчення закордонного досвіду державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій дозволило виокремити такі його різновиди:

1) диференційований тип – притаманний країнам Європейського союзу, що базується на вибірковій підтримці нарощування еко-

номічної спроможності громади з урахування мультинаціонального різноманіття та національних історико-культурних традицій здійснення державного управління;

2) маркетинговий – характерний для країн Північної Америки, що включає в себе використання переваг брендингу територій, результатів впливу соціальної реклами та реалізації маркетингового підходу до здійснення державної економічної політики;

3) інституціональний – характерний для країн Латинської Америки, який базується на ефективній співпраці всіх зацікавлених сторін у нарощуванні місцевого економічного потенціалу території, розбудові сприятливого інституціонального середовища для функціонування місцевого бізнесу.

Розуміння їх відмінностей та характерних рис і притаманних особливостей дає змогу швидко і проактивно реагувати на виклики зовнішнього середовища, з якими

стикається вітчизняна система державного управління в частині здійснення політики щодо розвитку економічного потенціалу територій.

Загальними тенденціями державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій за кордоном є такі:

1. Необхідність розуміння сучасної економіки – визначальна роль потоку «знання» і «інформація» (порівняно із потоками «праця-капітал»), що створює глобальну мережу ідей.

2. Нарощування місцевих можливостей і конкурентоспроможності – необхідність нарощування місцевого економічного потенціалу в галузях.

3. Основою для підприємницького середовища є освіта і якісна підготовка робочої сили.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.**

Спільними характерними ознаками

здійснення державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій за кордоном, незалежно від їх рівня розвитку, є те, що розвиток місцевого економічного потенціалу є складовою сталого розвитку країни та регіонів з відповідним закріпленням у стратегічних документах, а також створення необхідного організаційно-інституціонального забезпечення державної економічної політики. Вирішальними аспектами стають орієнтація на цінності концепції сталого розвитку, використання переваг стратегічного планування, бенчмаркінгу та брендингу територій, соціальної реклами та інституціоналізації задля досягнення головної мети такого впливу – нарощування економічного потенціалу території. При цьому кожна держава формує власний, притаманний тільки їй підхід відповідно до архетипічних особливостей, що базується на визначених загальноприйнятих принципах дієвого державного управління.

## REFERENCES

1. Bartik, T.J. (1990). The market failure approach to regional economic development policy. *Economic Development Quarterly*, 4 (4), 361–370.
2. Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change. Communication from the Commission. (2011). Brussels.
3. Ettliger, N. (2001). *Local Economic Development, International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Elsevier Science Ltd.
4. *Instruments and opportunities under new EU approach towards local governments*. (2018). Retrieved from <https://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/Asia-Pacific-Instruments-and-opportunities-under-the-new-EU-approach.pdf>.
5. Lorena G. Barberia, & Ciro Biderman. (2010). Local economic development: Theory, evidence, and implications for policy in Brazil. *Geoforum*, 41, 951–962.
6. Maillat, D. (1998). Innovative milieux and new generations of regional policies. *Entrepreneurship and Regional Development*, 10 (1), 1–16.
7. Morgan, K. (2014). Sustainable regions: governance, innovation and scale. *European Planning Studies*, 12 (6), 871–889.
8. Meyer-Stamer, J. (2003). Paradoxes and ironies of locational policy in the new global economy. Schmitz H. (Ed.). *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*. (pp. 45-52). Elgar, Cheltenham.
9. Nuur, C. (2013). *From logistic circles to growth poles*. Retrieved from <http://kth.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:13761>.
10. Murray, N., & Greiner, K. (2015). *Local Economic Development Planning & Management*. Retrieved from [https://metropolitan.fiu.edu/outreach/past-events/local-economic-development-tools-techniques/led\\_lecture-08262015.pdf](https://metropolitan.fiu.edu/outreach/past-events/local-economic-development-tools-techniques/led_lecture-08262015.pdf)
11. Porter, M. E. (2000). Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, 14 (1), 15–34.
12. Reese, L. A. (2017). *Local economic development policy: The U.S. and Canada*. New York: Garland.
13. Reese, L. A., & Fasensfest, D. (1996). Local economic development policy in Canada and the U.S.: Similarities and differences. *Canadian Journal of Urban Research*, 100–121.
14. Reese, L.A., & Rosenfeld, R.A. (2004). Local Economic Development in the United States and Canada. *The American Review of Public Administration*, 34(3), 277–292.
15. Silva Lira, I. (2015). *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*. Revista de la CEPAL.

16. The Paris Declaration on Aid Effectiveness. (2015). Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction>.

17. Tendler, J. (2002). *Transforming Local Economies: Lessons from the Northeast Brazilian Experience*. Presented at the OECD/State Government of Ceará Meeting on Foreign Direct Investment and Regional Development, Ceará, Fortaleza.

**Латинін Микола Анатолійович**

Доктор наук з державного управління, професор  
Харківський регіональний інститут державного  
управління Національної академії державного  
управління при Президентові України  
61050, м. Харків, пр. Московський, 75

Email: n.latynin@mail.ru

**Latynin Nikolay**

Doctor of public administration, Full Prof.  
Kharkiv Regional Institute of Public Administration  
National Academy for Public Administration under  
the President of Ukraine  
75, Moskovskyi ave., Kharkiv, 61050, Ukraine

**Іванов Дмитро Валерійович**

Здобувач  
Харківський регіональний інститут державного  
управління Національної академії державного  
управління при Президентові України  
61050, м. Харків, пр. Московський, 75

Email: n.latynin@mail.ru

**Ivanov Dmytro**

Applicant  
Kharkiv Regional Institute of Public Administration  
National Academy for Public Administration under  
the President of Ukraine  
75, Moskovskyi ave., Kharkiv, 61050, Ukraine

Цитування: Латинін М. А., Іванов Д. В. Закордонний досвід державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій. Аспекти публічного управління, 2019 Т. 7, № 12. С. 125-134.

Citation: Latunin, N.A. & Ivanov, D.V. (2019). Zakordonnyi dosvid derzhavnoho rehuliuвання rozvytku ekonomichnoho potentsialu terytorii [Foreign experience of state regulation of territories economic potential development]. *Public administration aspects*, 7 (12), 125-134.

Стаття надійшла / Article arrived: 27.11.2019

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2019

## Теоретико-методологічні засади формування національних інтересів у системі антикризового управління

*Федір Терханов, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті обґрунтовано комплексне дослідження теоретичних та практичних проблем забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності України в умовах антикризового управління, сучасних трансформаційних змін у сфері публічного управління. Проаналізовано теоретико-методологічні засади дослідження комплексу національних інтересів, визначено поняття та сутність публічноуправлінської діяльності у сфері національних інтересів та збереження територіальної цілісності. Визначено поняття, сутність та елементи забезпечення національних інтересів у публічному управлінні.

Запропоновано на основі аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців дослідницькі підходи до формування комплексу національних інтересів розподілити за такими напрямками: перший напрям – передбачає поєднання міжнародних та національних складників кваліфікації проблем у сфері національних інтересів, що базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій, й на цій основі наведено узагальнення поняття «національні інтереси», що базується на конституційних нормах, регламентах функціонування управлінських структур, положеннях профільних законодавчих актів, особливостях геополітичного статусу, членства у міжнародних та міжурядових організаціях. Другий напрям базується на встановленні інституціональних характеристик формалізації національних інтересів й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і безпекових складових, і нині доповнюється чинниками воєнно-політичного та воєнно-економічного співробітництва. Третій напрям базується на сучасному розумінні концепції «безпеки та територіальної цілісності держави». У межах даного напрямку досліджується взаємовплив факторів національної безпеки, визначення загроз державному суверенітету та територіальній цілісності, детермінується геополітичний статус країни. Четвертий напрям ґрунтується на комплексному дослідженні особливостей забезпечення національних інтересів в умовах відкритих чи латентних збройних конфліктів.

Проаналізовано зміст правових норм як елементу механізму забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності у сфері публічного управління. Розглянуто особливості функціональних складових частин забезпечення національних інтересів у контексті трансформаційних змін у публічному управлінні. Досліджено методологічні основи ствердження територіальної цілісності як складника національних інтересів. Детерміновано сутність нормативно-правової визначеності концепту територіальної цілісності, а також інституційні особливості забезпечення територіальної цілісності. Проаналізовано процес становлення системи національної безпеки та забезпечення територіальної цілісності України як складника формування сучасної держави в форматі антикризового управління. Доведено важливість конституційного визначення геополітичного курсу з позицій забезпечення національних інтересів. Особливу увагу приділено дослідженню юридичної формалізації об'єкту, суб'єкту, їх функціям у механізмі організаційно-правового регулювання діяльності держави з позицій забезпечення територіальної цілісності та національних інтересів.

**Ключові слова:** адміністрування, антикризове управління, влада, держава, державне управління, національні інтереси, публічне управління, територіальна цілісність

## Theoretical and methodological foundations of the formation of national interests in the crisis management system

*Fedor Terhanov, Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

The article substantiates a comprehensive study of theoretical and practical problems of ensuring the national interests and territorial integrity of Ukraine in the context of crisis management, modern transformational changes in the field of public administration. The theoretical and methodological foundations of the study of the complex of national interests are analyzed, the concept and essence of public government activities in the field of national interests and the preservation of territorial integrity are determined. The concept, essence and elements of ensuring national interests in public administration are defined.

Based on the analysis of studies of domestic and foreign scientists, it is proposed that research approaches to the formation of a complex of national interests be divided into the following areas: the first direction involves a combination of international and national parts of the qualification of problems in the field of national interests, based on regulation by international legal acts, which are set forth in the form decisions and resolutions of international organizations, and on this basis a generalization of the concept of "national interests sys", based on constitutional norms, regulations on the functioning of managerial structures, provisions of relevant legislative acts, specifics of geopolitical status, membership in international and intergovernmental organizations. The second direction is based on establishing the institutional characteristics of formalizing national interests and provides for a combination of political, socio-economic and security components, and is now complemented by factors of military-political and military-economic cooperation. The third area is based on a modern understanding of the concept of "security and territorial integrity of the state." In the framework of this direction, the mutual influence of national security factors, the identification of threats to state sovereignty and territorial integrity are investigated, and the country's geopolitical status is determined. The fourth direction is based on a comprehensive study of the features of ensuring national interests in open or latent armed conflicts.

The content of legal norms as an element of the mechanism for ensuring national interests and territorial integrity in the field of public administration is analyzed. The features of the functional components of ensuring national interests in the context of transformational changes in public administration are considered. The methodological foundations of the assertion of territorial integrity as a component of national interests are investigated. The essence of the normative legal certainty of the concept of territorial integrity is determined, as well as the institutional features of ensuring territorial integrity. The process of establishing a national security system and ensuring the territorial integrity of Ukraine as a component of the formation of a modern state in the format of crisis management is analyzed. The importance of the constitutional definition of the geopolitical course from the standpoint of ensuring national interests is proved. Particular attention is paid to the study of the legal formalization of an object, subject, their functions in the mechanism of organizational and legal regulation of the state from the standpoint of ensuring territorial integrity and national interests.

**Keywords:** *administration, crisis management, power, state, public administration, national interests, public administration, territorial integrity*

## Теоретико-методологические основы формирования национальных интересов в системе антикризисного управления

*Федор Терханов, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье обосновано комплексное исследование теоретических и практических проблем обеспечения национальных интересов и территориальной целостности Украины в условиях антикризисного управления, современных трансформационных изменений в сфере публичного управления. Проанализированы теоретико-методологические основы исследования комплекса национальных интересов, определено понятие и сущность публично-управленческой деятельности в сфере национальных интересов и сохранения территориальной целостности. Определено понятие, сущность и элементы обеспечения национальных интересов в публичном управлении.

Предложено на основе анализа исследований отечественных и зарубежных ученых исследовательские подходы к формированию комплекса национальных интересов распределить по следующим направлениям: первое направление – предполагает сочетание международных и национальных частей квалификации проблем в сфере национальных интересов, основанный на регламентации международными нормативно-правовыми актами, которые изложены в форме решений и резолюций международных организаций, и на этой основе приведено обобщение понятия «национальные интересы», основанное на конституционных нормах, регламентах функционирования управленческих структур, положениях профильных законодательных актов, особенностях геополитического статуса, членства в международных и межправительственных организациях. Второе направление базируется на установлении институциональных характеристик формализации национальных интересов и предусматривает сочетание политических, социально-экономических и безопасности составляющих, и сейчас дополняется факторами военно-политического и военно-экономического сотрудничества. Третье направление базируется на современном понимании концепции «безопасности и территориальной целостности государства». В рамках данного направления исследуется взаимовлияние факторов национальной безопасности, определение угроз государственному суверенитету и территориальной целостности, детерминируется геополитический статус страны. Четвертое направление основывается на комплексном исследовании особенностей обеспечения национальных интересов в условиях открытых или латентных вооруженных конфликтов.

Проанализировано содержание правовых норм как элемента механизма обеспечения национальных интересов и территориальной целостности в сфере публичного управления. Рассмотрены особенности функциональных составляющих обеспечения национальных интересов в контексте трансформационных изменений в публичном управлении. Исследованы методологические основы утверждения территориальной целостности как составляющей национальных интересов. Детерминирована сущность нормативно-правовой определенности концепта территориальной целостности, а также институциональные особенности обеспечения территориальной целостности. Проанализирован процесс становления системы национальной безопасности и обеспечения территориальной целостности Украины как составляющей формирования современного государства в формате антикризисного управления. Доказана важность конституционного определения геополитического курса с позиций

обеспечения национальных интересов. Особое внимание уделено исследованию юридической формализации объекта, субъекта, их функциям в механизме организационно-правового регулирования деятельности государства с позиций обеспечения территориальной целостности и национальных интересов.

*Ключевые слова:* администрирование, антикризисное управление, власть, государство, государственное управление, национальные интересы, общественное управление, территориальная целостность

### Постановка проблеми.

Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади, формування системи національних інтересів з урахуванням викликів і загроз національній безпеці. Відповідно до напрямів реформування державного управління мова йде про становлення нової моделі публічного управління на основі гармонізації принципів, інструментів, форм та методів управлінської діяльності, формування національних цінностей та забезпечення національних інтересів. При цьому сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення національних інтересів на основі імперативу прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України [1].

Важливість дослідження проблем забезпечення національних інтересів в умовах антикризового управління завжди полягає у інституціональному та теоретичному визначенні шляхів удосконалення правової бази діяльності органів влади, детермінації загроз національній безпеці, формуванню змісту нового публічного управління в Україні. Варто наголосити, що на сучасному етапі державотворення вільне трактування базових положень у сфері національних інтересів призводить до декомпозиції системи національної безпеки. Адаже державна політика у сфері національної безпеки тривалий час характеризувалася формальним підходом, декларативністю, непослідовністю, зволіканням з ухваленням законів, непрозорістю публічноуправлінських рішень.

З вітчизняних дослідників проблеми слід виокремити праці М. Білинської, О. Валецького, К. Ващенко, І. Грицяка,

В. Голубь, В. Дрешпака, Н. Діденко, М. Дудченка, В. Князева, В. Козакова, А. Колодій, В. Куйбіди, Л. Гаєвської, М. Кравченко, Н. Липовської, В. Лугового, Н. Нижник, М. Орел, А. Попка, Л. Прокопенка, В. Ребкала, С. Сербогіна, Г. Ситника, В. Тертички, В. Трощинського та ін. Напрями трансформації системи державного управління у контексті антикризового управління досліджені у працях О. Антонової, В. Бакуменка, В. Баштанника, О. Бобровської, Є. Бородіна, С. Квітки, А. Колодій, В. Купрійчука, М. Лахижі, Т. Маматової, В. Марущака, П. Петровського, І. Письменного, С. Сороки, О. Сушинського та ін. Натомість, взаємообумовленості процесів реформування державного управління та формування національних інтересів приділено недостатньо уваги. Саме тому окремим напрямом теоретичних досліджень варто визначити розробку теоретико-методологічних засад забезпечення національних інтересів в умовах антикризового управління.

Суттєвого наукового доробку потребує дослідження засад антикризового управління в контексті забезпечення національних інтересів, розробки принципово нового законодавства, що базується на реаліях сучасного стану системи національної безпеки. Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також науково-теоретичні обґрунтування суб'єктно-об'єктних відносин у системі «національні інтереси – національний суверенітет», забезпечення територіальної цілісності у контексті захисту національних інтересів. Недостатньо вивченим залишається також зарубіжний досвід формування і реалізації національних інтересів на рівні держав. Недостатній розвиток наукової теорії забезпечення національних інтересів у галузі науки державного управління зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

**Мета дослідження** полягає у дослідженні теоретико-методологічних засад та визначенні сутнісних, структурно-функціональних і процесуальних характеристик державного управління у сфері національних інтересів в умовах антикризового управління. Задля цього необхідно здійснити аналіз основних передумов, факторів виникнення, підходів до визначення концепту «національні інтереси» в системі державного управління, розкрити зміст поняття «публічне управління на основі національних інтересів», теоретично обґрунтувати дослідницьку методологію аналізу особливостей формування комплексу національних інтересів як основи раціонального державотворення.

Новизна дослідження полягає у розробці цілісної концепції вирішення актуального наукового завдання з розроблення теоретико-методологічних засад і концептуального обґрунтування наукових підходів до формування національних інтересів у системі антикризового управління, й на цій основі комплексно представлено концептуальні засади дослідження формування та реалізації національних інтересів в умовах антикризового управління як самостійний напрям у науці державного управління, визначено та обґрунтовано етапи, принципи та методологічну основу такого дослідження; запропоновано об'єкт, предмет, принципи і методологічну базу такого дослідження, розроблено сучасну методологію аналізу інституціональної складової формування національних інтересів в умовах антикризового управління, а також доведено доцільність застосування методології системного підходу до процесу формування комплексу національних інтересів; розроблено узагальнений комплекс засобів формування та реалізації національних інтересів на центральному, регіональному, локальному й галузевому рівнях на основі концептів територіальної цілісності та національного суверенітету.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Еволюційний розвиток категорії «національні інтереси» являє собою складний динамічний процес, що відбувається під впливом численних системних факторів, зовнішніх викликів та загроз, політичного взаємовпливу суб'єктів публічного управлін-

ня в Україні. У зв'язку з цим реалізація курсу Української держави на ствердження європейських стандартів публічного управління потребує супроводження системних соціально-економічних й політико-адміністративних трансформацій заходами, спрямованими на нейтралізацію негативних суспільних явищ і процесів.

На основі аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців дослідницькі підходи до формування комплексу національних інтересів слід розподілити за такими напрямками: перший напрям передбачає поєднання міжнародних та національних складників кваліфікації проблем у сфері національних інтересів, що базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично мова йде про певне узагальнення поняття «національні інтереси», що базується на конституційних нормах, регламентах функціонування управлінських структур, положеннях профільних законодавчих актів, особливостях геополітичного статусу, членства у міжнародних та міжурядових організаціях [2; 3]. Другий напрям базується на встановленні інституціональних характеристик формалізації національних інтересів й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і безпекових складових, і нині доповнюється чинниками воєнно-політичного та воєнно-економічного співробітництва. Третій напрям базується на сучасному розумінні концепції «безпеки та територіальної цілісності держави». У межах даного напрямку досліджується взаємовплив факторів національної безпеки, визначення загроз державному суверенітету та територіальній цілісності, детермінується геополітичний статус країни. Четвертий напрям ґрунтується на комплексному дослідженні особливостей забезпечення національних інтересів в умовах відкритих чи латентних збройних конфліктів [4].

У сучасній науці державного управління існує дисбаланс у результатах досліджень і потреб системи державного управління, який обумовлений: 1) суперечністю методик дослідницьких підходів; 2) нерозробленістю методології компаративного аналізу, запози-

чення досвіду та використання результатів наукових досліджень без належного обґрунтування; 3) невизначеністю потреб реального управління у результатах наукових розробок [5]. При цьому варто розмежовувати сутність системи національних інтересів, діяльності органів влади щодо забезпечення національних інтересів, формування сучасного концепту суверенної держави відповідно до визначення України як суверенної, незалежної держави [6].

Варто вказати на основні складники формування та реалізації національних інтересів в умовах антикризового управління до 2030 р.: 1) формування концепту національних інтересів у системі публічного управління в контексті реалізації моделі розвитку системи державного управління «Україна – європейська держава»; 2) розробка методологічної моделі забезпечення національних інтересів в умовах конституційного реформування; 3) обґрунтування сучасного дослідницького підходу до розробки теоретико-методологічних засад формування національних інтересів на основі зовнішніх стандартів публічного врядування; 4) реалізація демократичного тренду на участь суспільства у вирішенні завдань у системі національних інтересів [5]. Адже в сучасному глобалізованому світі національна держава продовжує зберігати суб'єктність винятково за умови чітко формалізованої діяльності владних структур з чіткою ієрархією та, відповідно, субординацією і відносно замкнутою організацією, перш за все суб'єктний вплив у процесі формування територіально цілісного утворення [7]. Саме така політична організація держави здатна продукувати та реалізовувати великі реформи.

Неоднозначний вплив геополітичних, гео економічних та геокультурних процесів на національний розвиток, можлива підміна національних інтересів інтересами окремих соціальних груп не дозволяють повною мірою забезпечити реалізацію комплексу національних інтересів, а перманентні реформи деформують власне зміст категорії «національні інтереси». Важливо вказати на доцільність диференціації загроз національним інтересам на групи і підгрупи на основі таких критеріїв: чинники, що провокують

виникнення негативних тенденцій у сфері національної безпеки; фактори декомпозиції діяльності органів влади із забезпечення національних інтересів; локалізація ресурсних можливостей держави. При цьому встановлення строкості державного планування та прогнозування (коротко-, середньо- та довгострокове) при нерозвиненості правових механізмів лише призведе до відповідного зниження ефективності забезпечення національних інтересів.

Варто наголосити, що процес формування національних інтересів досить часто зводиться до простої методологічної конструкції: національні інтереси – це поєднання цілеспрямованих організаційних, правових, інституціональних заходів, що реалізуються національними державами на власний розсуд, або як відповідність національним традиціям, ментальності та історії, або як умова захисту (забезпечення) вже досягнутого результату (рівня) розвитку національної держави. У концептуальному розумінні структура дослідження теоретико-методологічних засад формування національних інтересів у системі антикризового управління потребує вирішення таких завдань [8]:

– аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління та детермінації на цій основі національних інтересів;

– систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження у сфері національної безпеки;

– визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні, у контексті діяльності яких уточнюється комплекс національних інтересів;

– дослідження впливу суспільних інститутів на розвиток України як демократич-

ної правової держави відповідно до пріоритетів національного розвитку [5].

З позицій сучасної науки державного управління адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у системі формування національних інтересів здійснюється за допомогою певних норм та методів, регламентованих законами України, як в системі органів державної влади, так і на рівні окремих підсистем [9]. Наука державного управління поєднує дослідження базових об'єктивних законів, закономірностей та тенденцій розвитку правового регулювання суспільно-політичних процесів. Зокрема, у наукових працях І. Грицяка, В. Дзюнюка, І. Кравчук, М. Лахижі, О. Мордвінова, Г. Ситника, С. Шевчука досліджуються як політико-адміністративні системи національних держав, так і механізми управління в межах наднаціональних інтеграційних утворень, а також запропоновані методологічні основи порівняльно-правового і теоретико-методологічного аналізу суспільних процесів на рівні складних адміністративних систем, що виходять за межі національних відносин. Фактично саме на цих теоретико-методологічних засадах сформувався відносно новий напрям досліджень науки державного управління – європеїзація державного управління, що закріплює імператив національних інтересів в умовах антикризового управління.

Постановка проблеми наукового дослідження національних інтересів змістовно полягає у запровадженні моделі раціоналізації діяльності органів та установ державної влади на основі застосування правових норм вимагає власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління та визначення на цій основі напрямів розвитку країни. Адже в умовах децентралізації влади в Україні, при наближенні до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку. Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіо-

нального комплексу), галузі, а у широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Саме тому механізми забезпечення національних інтересів потребують на даний час власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади. Вимагає власного теоретичного наповнення формалізація цілей, завдань та функцій держави, стратегії її розвитку як чинника функціонування національної системи державного управління.

Наукова категорія «національні інтереси» визначена у багатьох наукових працях політичної науки, юридичної галузі, проте не є широкоживаною в науці державного управління. Практично всі дисертаційні дослідження за тематикою спеціальності 25.00.01 містять аналіз зарубіжного досвіду та пропозиції щодо впровадження такого досвіду в Україні [5]. Переважна більшість підходів щодо забезпечення національної безпеки базується на усвідомленні та реалізації на державному і міжнародному рівнях концепції національних інтересів. Сферою, де знаходять прояв інтереси, є політика. Вона визначається різними детермінантами. Серед них, зокрема: рівень та особливості культурного, соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку; географічне положення країни; ресурсні можливості держави; національно-історичні традиції; потреби забезпечення суверенітету та територіальної цілісності. Саме вказані детермінанти і знаходять своє відображення в національних інтересах, а останні – у законах, концепціях, стратегіях, інших нормативних актах як об'єктивні потреби розвитку суспільства.

Першоосновою інтересу є потреби розвитку та безпеки суспільства і держави. Тому за своєю суттю та спрямованістю вони зорієнтовані на забезпечення виживання та прогресивного розвитку й тією чи іншою мірою лідерства особи, суспільства, держави. Тільки через призму їх реалізації та захисту можуть та повинні розглядатися всі проблеми, пов'язані із забезпеченням національної безпеки. Тобто національні інтере-

си певною мірою є консолідованим результатом інтелектуального пошуку науковців, представників інститутів громадянського суспільства та політичного керівництва держави щодо відповіді на питання стосовно потреб подальшого розвитку кожного індивіда, суспільства та держави й, відповідно, захисту їх від зовнішніх і внутрішніх загроз. На формування системи національних інтересів здійснюють об'єктивний вплив чинники зовнішнього (особливо ті, які визначають тенденції розвитку геополітичної ситуації та світового господарства) та внутрішнього (передусім стан, в якому перебуває країна та нація) середовища.

Основним інструментом реалізації національних інтересів виступає досконале нормативно-правове забезпечення сучасної моделі національної безпеки на основі критеріїв стабільності, що сприяє формуванню нового змісту національних інтересів у контексті регламентування норм і стандартів суспільного розвитку як сфери формування національних інтересів, а також детермінує аксіологічну спрямованість еволюції інститутів і форм публічного управління [9], що виходить із традицій і практики вирішення проблем національної безпеки в зарубіжних країнах.

У системі міжнародного права досить дискусійним є розмежування окремих понять: національні інтереси, національний суверенітет, територіальна цілісність держав, недоторканість держав; принцип цілісності та недоторканості державної території; принцип поваги державного суверенітету; принцип територіальної цілісності та політичної незалежності тощо [5]. Такі категорії хоча і є дотичними, проте потребують концептуалізації підходів до їх змістовного навантаження, особливо в умовах сучасних відкритих і латентних міждержавних конфліктів. Адже в умовах наближення системи міжнародного права та національних систем права як однієї із характерних рис сучасних міжнародних відносин [10] імператив національних інтересів зміщується в бік внутрішнього законодавства держав. З огляду на зазначене особливої уваги заслуговують рішення національних судів та конституції держав [11]. Отже, визначальною характеристикою закрі-

плення ідеологеми національних інтересів на сучасному етапі виступає конституційно-правовий характер процедури формування національних інтересів.

На цій основі варто запропонувати методологічну концепцію формування національних інтересів за двома напрямками: перший – імплементація європейських цінностей у сферу національних інтересів (демократія, верховенство права та права людини), при цьому такі цінності мають бути визначені положеннями нормативно-правових актів; другий – актуалізація закріплення міждержавних відносин у форматі міжнародних договорів. Такі європейські принципи, з одного боку, забезпечують державні інтереси, а з іншого – реалізують суспільні інтереси (потреби), сприяють захисту прав осіб, оскільки вимагають інформування про діяльність влади й підстави ухвалення рішень [12]. Саме тому з метою уточнення змісту та особливостей формування національних інтересів необхідно чітко визначити: по-перше, тенденції трансформації системи публічного управління на центральному та регіональному рівнях в умовах розвитку процесів децентралізації та доцільності забезпечення територіальної цілісності; по-друге, особливості взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування в контексті відповідності усталеним європейським традиціям демократичного врядування в контексті принципу делегованого управління; по-третє, чинники забезпечення національних інтересів в умовах кризи традиційних моделей управління державою, зміни самої парадигми державного управління (зокрема, в умовах перезавантаження влади).

Формально на даний час існують декілька стратегічних напрямів дослідження особливостей забезпечення національних інтересів в умовах антикризового управління. По-перше, загально-теоретичне дослідження реформування державного управління у конкретній сфері суспільних відносин. По-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики у певній сфері (або галузі), що передбачають аналіз виникнення, становлення та розвитку інтегрованих механізмів забезпечення національних інтересів [3]. По-третє, дослідження

формально визначених у нормативних актах засад державного регулювання розвитку країни, регіону галузі, програм та механізмів реалізації національних інтересів. По-четверте, комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (статус, цілі, завдання, функції, ресурс), формування на основі такого аналізу особливостей реалізації національних інтересів. По-п'яте, дослідження цільових, організаційних, ресурсних та інших складових реалізації національних інтересів. По-шосте, функціонування комплексу інструментів реалізації національних інтересів на центральному, регіональному та локальному рівнях відповідно до принципів багаторівневого управління. По-сьоме, аналіз інституціональних економічних, правових, соціальних, історичних основ функціонування відкритої системи публічного управління в контексті формалізації національних інтересів.

На цій основі варто уточнити сучасну предметну сферу науки державного управління: 1) розробка методології дослідження особливостей формування національних інтересів на основі взаємовпливу зовнішніх і внутрішніх факторів, результатом якого виступає трансформація системи реалізації національних інтересів; 2) поєднання методологічних підходів наукового аналізу особливостей формування пріоритетів у сфері національних інтересів; 3) закріплення ключових принципів забезпечення національних інтересів у програмі діяльності уряду шляхом закріплення базових індикаторів діяльності; 4) систематизація підходів до формування національної стратегії реформування влади (перезавантаження) на основі національних інтересів; 5) формалізація суб'єктно-об'єктного впливу у сфері національних інтересів.

Отже, у сфері формування національних інтересів факторами ризику для національних держав, крім глобалізації, виступають проблеми самоідентифікації держав, гомогенності національної культури, питання соціально-політичної дестабілізації. При цьому загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має бути розробка методології аналізу особливостей формування національних інтересів у кон-

тексті виконання міжнародних зобов'язань держави на внутрішньодержавному рівні. На основі зарубіжних та вітчизняних практик формування національних інтересів варто запропонувати публічноуправлінський алгоритм їх реалізації у поєднанні таких складників: мета, суб'єкти, форма, механізм, сфера, кінцевий результат; вибір оптимального зовнішнього регулятора у сфері національних інтересів; формальна відповідність структури системи національних інтересів встановленим міжнародним стандартам.

У такому контексті варто запропонувати концептуальні підходи до напрацювання алгоритму врегулювання «кризи національних інтересів», що обумовлений стохастичністю вирішення проблем забезпечення національних інтересів, незавершеністю процесу визначення чітких пріоритетів у цій сфері та основ реалізації державної політики із забезпечення національних інтересів, окреслити принципово нові концептуальні рамки організації стратегічної діяльності щодо формування організаційно-функціональної структури сучасної системи забезпечення національних інтересів. Також важливо визначити взаємовплив категорій «національні інтереси» та «територіальна цілісність» і встановити засадничі положення у сфері організаційно-правового закріплення принципу територіальної цілісності. По-перше, даний принцип має бути закріплений у подвійному форматі – у нормах національного права та нормах міжнародного права. По-друге, має бути закріплена система національних інституцій, що забезпечують дотримання принципу та правомочні представляти державу у сфері зовнішньої політики. По-третє, організаційно-правовий зміст принципу може бути розкритий через категорії заборони застосування сили чи погрози нею. Так само порушення принципу територіальної цілісності складає анексія як різновид застосування сили. По-четверте, структуру правового змісту принципу територіальної цілісності визначають іманентно властиві: 1) зобов'язуючі (обов'язок поважати територіальну цілісність; обов'язок держав не визнавати легітимність територіальних змін, здійснених шляхом застосування сили чи погрози нею; обов'язок не

використовувати територію на шкоду іншій державі); 2) забороняючі норми (заборона застосування сили у формі анексії проти територіальної цілісності; заборона здійснення територіальних змін шляхом застосування сили або погрози нею; заборона застосування сили у прямий (анексія) або непрямий спосіб (заборона утримуватись від підтримки сепаратистських рухів; заборона підтримки найманців для ведення бойових дій на території іншої держави; заборона надання території державі з метою її використання в порушення територіальної цілісності іншої держави).

Ієрархія національних інтересів є ключовим чинником при ухваленні управлінських рішень в умовах кризи. За її відсутності було б неможливим існування тієї чи іншої комбінації управлінських впливів (альтернативних рішень), яка має переваги над іншими. Унаслідок цього процес вибору оптимального управлінського рішення не мав би логічного завершення. Життєво важливими національними інтересами України, зокрема, є: дотримання прав і свобод людини і громадянина; забезпечення суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканості державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права; забезпечення конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни; збереження і розвиток духовних та культурних цінностей суспільства; удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову; створення безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища; створення умов для прийняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

В умовах перманентних криз актуальною проблемою науки державного управління є розробка концептуальних положень реалізації національних інтересів, зміст яких полягає у створенні ефективної системи управління державою шляхом надання гарантованого захисту та гармонійного, соціально-спрямованого розвитку системи управління та

всієї сукупності суспільних відносин. Це потребує забезпечення можливості і здатності суб'єктів публічного управління формувати механізми реалізації національних інтересів на всіх рівнях територіальної організації держави. Становлення суверенної, демократичної України у 1991–2019 рр. відбувалося в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні нашої держави, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів тощо – усе це істотно ускладнює проблему її самоідентифікації в мінливому світі. З точки зору основних ціннісних орієнтирів, Україна зробила свій усвідомлений важливий вибір: громадянське суспільство, соціальна та правова держава, ринкова економіка, система безпеки, інтеграція в європейський простір тощо. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого соціально-економічного розвитку України, наукового аналізу складних явищ і процесів у суспільстві відповідно до його потреб й умов сучасного етапу її державотворення. З огляду на це вважаємо, що важливим є здійснення комплексного дослідження наукових засад інституціоналізації державного управління у сфері національної безпеки.

Доцільно встановити комплекс пріоритетів процесу формування національних інтересів: забезпечення національної безпеки, виконання конституційних норм щодо гарантування територіальної недоторканості; забезпечення економічного суверенітету, економічний розвиток на принципах ринкової економіки, гуманізація публічного управління, забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління. Негативними факторами впливу на процес формування національних інтересів визначені: незавершеність системних реформ (політична, адміністративна, адміністративно-територіальна, реформи у сфері власності, реформа виборчої системи, конституційна реформа, реформа системи місцевого самоврядування, реформа воєнної організації держави тощо), недостатньо

чітке зовнішньополітичне спрямування державної політики України в базових законодавчих актах від 1990 р. до цього часу) та декларативність (або відсутність) загальнодержавних програм соціально-економічного розвитку, використання стандартних алгоритмів управлінської діяльності, які неможливо застосувати в умовах антикризового управління.

Загалом слід встановити взаємозалежність феноменів «сталість держави», «національні інтереси», «територіальна цілісність», яка має розглядатися як передумова визначення стратегічних завдань суб'єктів державного управління, оцінювання ефективності їх діяльності, перенесення суто внутрішньополітичних проблем на рівень сприйняття з боку інших країн та міждержавних утворень. Адже у такому випадку кожний новий етап державотворення, трансформація політичних цілей, завдань та визначення довгострокових перспектив передбачають суттєву зміну сталої системи публічно-владних функцій, раціоналізацію

змісту функцій, зміну складових державного механізму формування. Фактично мова йде про розширений формат принципу територіальної цілісності – унеможливлення потенційних загроз для цілісності держави в усіх сферах суспільного життя, при цьому безпекова (воєнно-безпекова) сфера вже не є домінуючою у визначенні викликів і загроз для держави, не домінує у формалізації національних інтересів та не впливає на зміст трансформаційного процесу в публічному управлінні.

У таких умовах набуває важливого значення розробка сучасної парадигми трансформації публічного управління, що базується на детермінації закономірностей розвитку держави на основі імперативу національних інтересів та територіальної цілісності. Це, по-перше, закономірності розвитку національної системи публічного управління, по-друге, закономірності розвитку комплексу національних інтересів, по-третє, закономірності розвитку сучасної моделі територіальної цілісності держави.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Князев В. М., Надольний І. Ф. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князева. Київ : Вид-во НАДУ, 2003. 320 с.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-15. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=uk>.
4. Крутий В. О. Гібридна війна: складність концептуальних наративів. Держава і право. Серія Політичні науки. 2017. Вип. 79. С.14–23.
5. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Терханов Ф. Забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності в умовах сучасних трансформаційних змін в публічному управлінні. Право та державне управління. 2019. № 3. С. 98–104.
8. Терханов Ф. Формування основ забезпечення територіальної цілісності в умовах децентралізації державної влади в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. № 3 (36). С. 31–36.
9. Баштанник А. Г., Баштанник В. В. Механізми державного регулювання трансформаційних процесів у системі судової влади України. Аспекти публічного управління. 2013. Т.1, № 1. С. 46–51.
10. Лозицька І. О., Баштанник В. В. Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. Аспекти публічного управління. 2016. Т. 4, № 1–2. С. 34–41.
11. Баштанник А. Удосконалення організаційно-правового забезпечення механізмів регулювання діяльності органів державної влади у процесі адміністративної реформи. Аспекти публічного управління. 2014. Т. 2, № 11–12. С. 71–76.
12. Курілов Ю. Ю. Адміністративна реформа в Україні: від витоків до майбутнього. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7, №. 9–10. С. 62–78. <https://doi.org/10.15421/151949>.

## REFERENCES

1. Kniaziev, V. M., & Nadolnyi, I. F. (2003). *Derzhavne upravlinnia: filosofski, svitohliadni ta metodolohichni problemy: monohrafiia* [Public administration: philosophical, philosophical and methodological problems]. V. M. Kniaziev (Ed.). Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].
2. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 964-15 [On the basics of Ukraine's national security: The Law of Ukraine of June 19, 2003 No. 964-15]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 39, article 351 [in Ukrainian].
3. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. [On National Security of Ukraine: The Law of Ukraine of June 21, 2018]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=uk> [in Ukrainian].
4. Krutii, V.O. (2017). Hibrydna viina: skladnist kontseptualnykh naratyviv [Hybrid war: the complexity of conceptual narratives]. *Derzhava i pravo. Seriiia Politychni nauky – State and law. Political Science Series*, 79, 14–23 [in Ukrainian].
5. Bashtannyk, V. (2010). *Transformatsiia derzhavnogo upravlinnia v konteksti yevropeiskyykh intehtratsiinykh protsesiv: monohrafiia* [Transformation of public administration in the context of European integration processes]. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. [The Constitution of Ukraine. Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, article 141 [in Ukrainian].
7. Terkhanov, F. (2019). Zabezpechennia natsionalnykh interesiv ta terytorialnoi tsilisnosti v umovakh suchasnykh transformatsiinykh zmin v publicnomu upravlinni [Securing national interests and territorial integrity in the context of contemporary transformational changes in public administration]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia – Law and Public Administration*, 3, 98–104 [in Ukrainian].
8. Terkhanov, F. (2018). Formuvannia osnov zabezpechennia terytorialnoi tsilisnosti v umovakh detsentralizatsii derzhavnoi vlady v Ukraini [Formation of the basics of ensuring territorial integrity in the conditions of decentralization of state power in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, 3 (36), 31–36 [in Ukrainian].
9. Bashtannyk, A. H., & Bashtannyk, V. V. (2013). Mekhanizmy derzhavnogo rehuliuвання transformatsiinykh protsesiv u systemi sudovoi vlady Ukrainy [The mechanisms of state regulation of transformation in the judicial system Ukraine]. *Public administration aspects*, 1 (1), 46–51 [in Ukrainian].
10. Lozys'ka, I. O., & Bashtannyk, V. V. (2016). Teoretyko-metodolohichni zasady implementatsii zarubizhnogo dosvidu reformuvannia derzhavnogo upravlinnia [Theoretical and methodological bases using foreign experience in public administration reform]. *Public administration aspects*, 4 (1–2), 34–41 [in Ukrainian].
11. Bashtannyk, A. (2014). Udoskonalennia orhanizatsiino-pravovoho zabezpechennia mekhanizmiv rehuliuвання diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady u protsesi administratyvnoi reform [Improving organizational and legal support mechanisms regulating the activities of public authorities in the process of administrative reform]. *Public administration aspects*, 2 (11–12), 71–76 [in Ukrainian].
12. Kurilov, Yu. Yu. (2019). Administratyvna reforma v Ukraini: vid vytyokiv do maibutnogo [Administrative reform in Ukraine: from its origins to the future]. *Public administration aspects*, 7 (9–10), 62–78. <https://doi.org/10.15421/151949> [in Ukrainian].

**Терханов Федір Іванович**

Аспірант

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

Email: [dniprodepartment407@gmail.com](mailto:dniprodepartment407@gmail.com)**Terhanov Fedor**

Ph.D. Student

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

Цитування: Терханов Ф. І. Теоретико-методологічні засади формування національних інтересів у системі антикризового управління. *Аспекти публічного управління*, 2019 Т. 7, № 12. С. 135-146.

Citation: Terhanov, F.I. (2019). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia natsionalnykh interesiv u systemi antykrizovoho upravlinnia [Theoretical and methodological foundations of the formation of national interests in the crisis management system]. *Public administration aspects*, 7 (12), 135-146.

Стаття надійшла / Article arrived: 01.12.2019

Схвалено до друку / Accepted: 30.12.2019

## Сучасні тенденції впровадження електронного урядування в публічному управлінні: зарубіжний досвід

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

Аналізуються тенденції впровадження електронного урядування в органах публічного управління країн світу на основі аналізу публікацій у міжнародних наукових журналах “International Journal of Electronic Government Research” та “International Journal of Public Administration in the Digital Age”. Автором наведено огляд тематики першого журналу, до якої входять теоретичні та філософські обговорення питань електронного уряду, технологічні та програмні технології, політика впровадження електронного урядування та поширення позитивного досвіду, планування та управління електронним урядом. А також – тематики другого журналу, до якої відносяться впровадження інформаційних технологій задля ефективності міського та регіонального управління на прикладах розвинених країн так і країн, що розвиваються, а також порівняння успішності цих впроваджень у приватних організаціях з публічними органами влади. При проведенні аналізу автором відзначено, що при аналізі досвіду різних країн світу, необхідно звертати увагу на специфіку цих країн, їх пріоритети розвитку та ресурсні можливості.

Автором наголошено, що для України у нинішніх умовах розвитку економіки впровадження інструментів електронного урядування в державних органах публічного управління є особливо важливим, бо зміцнює напрямок незворотності на шляху проведення нашої державою задекларованих реформ.

Доведено незмінність тенденцій впровадження електронного урядування у найближчі роки, які стосуються відкритих даних, електронних закупівель, електронних послуг, електронної взаємодії, електронної ідентифікації. А також рекомендує враховувати їх разом з існуючими пріоритетами розвитку публічного управління України при розгляді питань модернізації.

Автором наведено актуальність використання наступних технологій електронного урядування: технології хмарних обчислень, блокчейн в інформаційних мережах уряду, архітектури «Інтернету речей». Акцентовано увагу на необхідності обов'язкового навчання з тематики кібербезпеки публічних службовців, а також залучення громадян до взаємодії з державою через соціальні мережі у питаннях надання адміністративних послуг.

На підставі аналізу автором визначено критичні технології електронного урядування для здійснення модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління Дніпропетровської області.

**Ключові слова:** публічне управління, органи публічного управління, електронний урядування, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології, адміністративні процеси

## Current tendencies of implementation of e-government in public administration: foreign experience

*Oleksandr Mazur, Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

The tendencies of introduction of e-government in public administration bodies of the world are analyzed on the basis of the analysis of publications in the international scientific journals “International Journal of Electronic Government Research” and “International

Journal of Public Administration in the Digital Age". The author gives an overview of the topics of the first magazine, which includes theoretical and philosophical discussions of e-government issues, technological and software technologies, e-government implementation policy and dissemination of positive experience, e-government planning and management. And also - the topics of the second magazine, which include the introduction of information technology for the efficiency of urban and regional governance in the examples of developed and developing countries, as well as comparing the success of these implementations in private organizations with public authorities. During the analysis the author noted that when analyzing the experience of different countries of the world, it is necessary to pay attention to the specifics of these countries, their development priorities and resources.

The author emphasized that for Ukraine in the current economic conditions, the implementation of e-government instruments in state bodies of public administration is especially important, because it strengthens the direction of irreversibility in the way of declared reforms by our state.

The trends of implementation of e-government in the forthcoming years concerning open data, e-procurement, e-services, electronic interaction, electronic identification have been proved. It also recommends that they be taken into account in conjunction with existing priorities for the development of public administration in Ukraine when considering modernization issues.

The author describes the actuality of using the following e-governance technologies: cloud computing technologies, blockchain in government information networks, and the Internet of Things architecture. Emphasis is placed on the need for mandatory cyber security training for public servants, as well as involving citizens in engaging with the state through social networks in the provision of administrative services.

On the basis of the analysis the author identifies critical technologies of e-government for modernization of administrative processes in public administration bodies of Dnipropetrovsk region.

**Keywords:** *public administration, public administration, e-government, e-government, information and communication technologies, administrative processes*

## Современные тенденции внедрения электронного управления в публичном управлении: зарубежный опыт

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

Анализируются тенденции внедрения электронного управления в органах публичного управления стран мира на основе анализа публикаций в международных научных журналах "International Journal of Electronic Government Research" и "International Journal of Public Administration in the Digital Age». Автором приведен обзор тематики первого журнала, в которую входят теоретические и философские обсуждения вопросов электронного правительства, технологические и программные технологии, политика внедрения электронного управления и распространения положительного опыта, планирования и управления электронным правительством. А также - тематики второго журнала, к которой относятся внедрение информационных технологий для эффективности городского и регионального

управления на примерах развитых стран так и развивающихся стран, а также сравнение успешности этих внедрений в частных организациях с публичными органами власти. При проведении анализа автором отмечено, что при анализе опыта различных стран мира, необходимо обращать внимание на специфику этих стран, их приоритеты развития и ресурсные возможности.

Автором отмечено, что для Украины в нынешних условиях развития экономики внедрение инструментов электронного управления в государственных органах публичного управления является особенно важным, поскольку укрепляет направление необратимости на пути проведения нашим государством задекларированных реформ.

Доказано неизменность тенденций внедрения электронного управления в ближайшие годы, касающиеся открытых данных, электронных закупок, электронных услуг, электронного взаимодействия, электронной идентификации. А также рекомендует учитывать их вместе с существующими приоритетами развития публичного управления Украины при рассмотрении вопросов модернизации.

Автором приведены актуальность использования следующих технологий электронного управления: технологии облачных вычислений, блокчейн в информационных сетях правительства, архитектуры «Интернета вещей». Акцентировано внимание на необходимости обязательного обучения по тематике кибербезопасности публичных служащих, а также привлечение граждан к взаимодействию с государством через социальные сети в вопросах предоставления административных услуг.

На основании анализа автором определены критические технологии электронного управления для осуществления модернизации административных процессов в органах публичного управления Днепропетровской области.

***Ключевые слова:** публичное управление, органы публичного управления, электронный управления, электронное правительство, информационно-коммуникационные технологии, административные процессы*

### **Постановка проблеми.**

**Н**естримний розвиток інформаційних технологій призводить до прагнення країн, що розвиваються, опанувати нові наявні знання набуті провідними країнами світу при впровадженні електронного урядування. Особливо в умовах, коли під впливом сучасних факторів відбувається корегування світовим співтовариством напрямів розвитку електронного урядування для країн світу. Ці напрями проглядаються на прикладі тематики доповідей, що готуються Департаментом з економічних та соціальних питань Секретаріату Організації Об'єднаних Націй. Доповіді з тематики електронного уряду оприлюднювались ООН періодами: раз на рік – з 2003 по 2005 рік; кожні два роки починаючи з 2008 року. Перше видання під назвою Benchmarking E-government: A Global Perspective (бенчмаркінг електронного уряду: глобальна

перспектива) побачило світ у 2001 році. В загальному плані направленість тематики доповідей з електронного уряду відображала стурбованість або вимоги тих періодів часу за які вони готувались, а саме: пошуку та адаптації найкращих практик електронного уряду як глобальної перспективи (2001 рік), вибору векторів розвитку електронного уряду в світовому державному секторі (2003 рік), невпинного шляху до доступу до нових можливостей (2004 рік), переходу від електронного уряду до електронного залучення громадян (2005 рік), спрямування від електронного уряду до з'єднаного урядування (2008 рік), посилення використання електронного уряду під час світової фінансово-економічної кризи (2010 рік), електронний уряд для людей (2012 рік), очікування від електронного уряду для майбутнього (2014 рік), електронний уряд для сталого розвитку (2016 рік), орієнтування електронного уряду

на підтримку трансформації до сталого та відновлювального суспільств (2018 рік).

За таких змін у напрямках розвитку електронного урядування в різних країнах світу це дослідження набуває актуальності як потреби розуміння майбутніх нових спрямувань. Для вітчизняної спільноти практиків результати дослідження сучасних тенденцій запровадження електронного урядування в органах публічної влади за кордоном надає змогу уникнути помилок в умовах глобальних викликів, а для спільноти науковців – дотримати відповідність власних досліджень світовому науковому контексту.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

З останніх актуальних публікацій заслуговують на увагу напрацювання: щодо кращих зарубіжних практик впровадження електронного урядування Ю.Абраменко, О.Авраменко, В.Голік, А.Зелений, С.Квітка, О.Кравчук, В.Кузнєцов, С.Кулик, Т.Луцан, М.Міхальова, Я.Олійник, Т.Савостенко, К.Синицький, О.Соколовська, І.Чикаренко, О.Чикаренко, зокрема у країнах європейського союзу О.Акімов, у країнах Балтії Л.Матвейчук, досвід Данії В.Полярна, С.Чукот, досвід Польщі Г.Мартинюк, досвід Естонії Є.Архипова, Н.Дмитренко; щодо сучасних напрямів зарубіжних досліджень у сфері електронного урядування В.Дрешпак; щодо європейських перспектив розбудови електронного уряду О.Андрєєва; щодо світового досвіду впровадження електронного урядування І.Похило, зокрема порталних технологій електронного урядування А.Серенок та архітектури електронного урядування І.Клименко. При цьому актуальність нового напрацювання з цієї тематики окреслено тим, що швидкі темпи розвитку та поширення інформаційно-комунікаційних технологій в світі обумовлюють необхідність подальшого ознайомлення з критичними технологіями для модернізації функціонування органів публічної влади різних країн світу за таких умов.

### **Мета статті.**

Визначення сучасних тенденцій запровадження електронного урядування та інформаційно-комунікаційних технологій в публічному управлінні за кордоном на ос-

нові публікацій досліджень науковців у міжнародних наукових журналах “International Journal of Electronic Government Research” та “International Journal of Public Administration in the Digital Age” для підбору критичних технологій при здійсненні модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління України.

### **Виклад основного матеріалу.**

Умовою сталого розвитку є використання країнами світу інструментів електронного урядування всіма зацікавленими сторонами інформаційного суспільства. В цьому контексті електронне урядування акумулює в собі три складові, такі як електронний уряд, електронну адміністрацію та електронну демократію. Електронний уряд, не є відображенням справжнього уряду країни, а є по-суті надавачем послуг. Через нього відбувається взаємодія громадян з органами влади з використанням інформаційно-комунікаційних технологій в мережі Інтернет або Ethernet. Слід розуміти, що існують моделі електронного уряду, які використовують різні країни в залежності від ступеня розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

Виходячи з того, що на державному рівні розвиток електронного уряду є невід’ємною частиною втілення концепції електронного урядування в публічному управлінні, було здійснено аналіз публікацій журналів “International Journal of Electronic Government Research” (“Міжнародний журнал досліджень з електронного уряду”) [1] та “International Journal of Public Administration in the Digital Age” (“Міжнародний журнал з публічного управління в цифрову епоху”) [2] за період з 2017–2019 роки. Зазначені журнали виходять щоквартально в Сполучених штатах Америки у видавництві Idea Group Publishing, відповідно перший – з 2005 року, а другий – з 2014 року. Обидва журнали індексовані у міжнародній наукометричних базах даних Web of Science і Scopus.

Слід зауважити, що журнал “International Journal of Public Administration in the Digital Age” почав виходити пізніше ніж журнал “International Journal of Electronic Government Research”, а саме починаючи з 2014 року.

Головним редактором журналу “International Journal of Electronic Government

Research” є Вішант Віраккодді (Vishanth Weerakkody), співробітник Академії вищої освіти Великої Британії, професор з питань організації інформаційних систем управління на факультеті менеджменту та права Бредфордського університету (Великобританія). Перед цим працював професором з питань цифрового уряду бізнес-школи в державному університеті Брунеля (Лондон, Великобританія). Він відомий як практик з досвідом роботи у ряді багатонаціональних організацій, одержувач дослідницьких грантів від Європейської комісії FP7-Horizon 2020, Ради з економічних та соціальних досліджень (Великобританія), фонду Катар та місцевого самоврядування Великої Британії. Коло його інтересів стосується прийняття управлінських рішень, інформаційно-комунікаційних технологій, державного управління, цифрового уряду, соціальних інновацій та процесу трансформації.

У свою чергу редактором журналу “International Journal of Public Administration in the Digital Age” є Мануель Педро Родрігес Болівар (Manuel Pedro Rodríguez Bolívar), професор кафедри фінансів і бухгалтерського обліку Гранадського державного університету (Іспанія). У минулому обіймав посаду заступника секретаря фонду “Euro-Arab Foundation” (Іспанія), який створено для поширення співробітництва між європейським та арабським науковими інституціями. Не обмежуючись фінансовим сектором у публічному управлінні, його наукові інтереси стосуються впровадження технологій електронного уряду, розумних міст, досліджень соціальних мереж Інтернету та електронної участі. Він входить до редакційної колегії міжнародних журналів “Government Information Quarterly” (індексується у Scopus) та “Informatics-Basel” (індексується у Web of Science).

Тематична область журналу “International Journal of Electronic Government Research” охоплює комп’ютерну науку (зокрема категорії: комп’ютерні мережі та комунікації; устаткування та архітектура; програмне забезпечення) та соціальні науки (зокрема - електронне навчання, змішаність суспільних наук). Актуальними напрямками публікацій журналу “International Journal of Electronic Government Research” є розвиток електрон-

ного уряду, у тому числі в питаннях досліджень, та сучасні досягнення у цій сфері в різних країнах світу, а саме:

- доступність та зручність використання веб-сайтів електронного уряду;
- адміністративна реформа в умовах електронного уряду;
- оцінка проектів електронного уряду;
- уникнення технологічних підходів у розвитку електронного уряду;
- створення підприємств для некомерційної взаємодії між урядовими організаціями в онлайн режимі;
- послуги для громадськості;
- зворотній веб-зв'язок з громадськістю;
- цифровий уряд та онлайн-освіта;
- цифрові організаційні права;
- електронний уряд та цифровий розрив;
- бази даних електронного уряду;
- електронна справедливість, правоохоронна діяльність та кіберзлочинність;
- електронне співробітництво між урядом та бізнесом;
- електронна урядова співпраця між урядовими організаціями в онлайн режимі;
- електронне медичне обслуговування;
- електронне голосування;
- архітектура підприємства на різних рівнях державного управління;
- е-планування;
- оцінка методологій, підходів, інструментів та методів розробки та впровадження систем електронного уряду;
- оцінка інформаційних систем державного сектору;
- майбутні напрямки електронного уряду;
- урядування та електронна демократія;
- управління ідентифікацією, захист даних та конфіденційність громадян;
- імміграція та цифровий уряд;
- вплив/наслідки електронного уряду;
- впровадження систем електронного уряду в умовах перехідної економіки;
- доступність інформації та доступ до електронного уряду;
- безпека інформації в електронному уряді;
- інноваційні програми та найкращі практики в галузі електронного уряду;
- міжвідомчий обмін інформацією в електронному уряді та спільних службах;

- міжнародна інтеграція/співпраця електронного уряду;
- питання організації інформаційних технологій в електронному уряді;
- впровадження та розповсюдження місцевого електронного уряду;
- організаційні та людські фактори, що впливають на впровадження електронного уряду;
- організація державно-приватного партнерства;
- державний сектор та соціальне включення/виключення;
- соціальні питання та довіра до електронного уряду;
- соціально-економічні фактори, що впливають на впровадження електронного уряду;
- стратегічне управління електронним урядом;
- впровадження технологій у державному секторі;
- теорії, концептуальні моделі та структури інформаційних систем державного сектору;
- трансформаційний уряд та інформаційно-комунікаційні технології, які змінили державний сектор.

У свою чергу, тематична область журналу “International Journal of Public Administration in the Digital Age”, також охоплює комп’ютерну науку (а саме інформаційні системи і комунікації у медицині, містобудуванні, бізнесі), окрім цього економіку та соціальні науки (зокрема – електронне навчання, публічне управління, політологію, соціологію, право). Публікації журналу “International Journal of Public Administration in the Digital Age” стосуються впровадження інформаційних технологій задля ефективності міського та регіонального управління на прикладах розвинених країн так і країн, що розвиваються, а також порівняння успішності цих впроваджень у приватних організаціях з публічними органами влади. Зокрема, наступні напрями:

- адміністративне право та інформаційні технології;
- цифровий розрив;
- електронне урядування;
- електронний уряд;
- управління надзвичайними ситуаціями та інформаційні технології;

- нові технології в державному секторі (великі дані, відкриті дані, соціальні медіа та мережі)
- екологічна політика та інформаційні технології;
- Інтернет та публічне управління;
- лідерство та інформаційні технології;
- мобільні технології та уряд;
- неприбутковий фандрейзинг та інформаційні технології;
- неприбутковий менеджмент та інформаційні технології;
- політичні інституції та процеси і прийняття інформаційних технологій;
- державне бюджетування та фінанси й інформаційні технології;
- громадське управління персоналом та інформаційні системи;
- державне управління та інформаційні технології;
- державна політика та інформаційні технології;
- організаційні зміни в державному секторі та інформаційні технології;
- розумні пристрої та їх нове використання в державному управлінні;
- інтелектуальні технології, міське або регіональне управління;
- розумний університет та розумна освіта;
- міське управління/планування та інформаційні технології.

Співставляючи вищезазначені тематичні області та різнобічні напрями публікацій обох журналів, можна констатувати доволі широке поле охоплення існуючих спрямувань досліджень пов’язаних з електронним урядуванням.

Редакційна колегія журналу “International Journal of Electronic Government Research” складається з 76 членів, з яких: з США – 16, з Великобританії – 13, Греції – 5, з Австралії та Фінляндії – по 4, з Індії, Канади, Катару, Нідерландів – 3, з Данії, Нової Зеландії, Норвегії, Португалії, Малайзії, Мексики – по 2, з Бразилії, Єгипту, Іспанії, Італії, Кореї, Ліван, Південної Африки, Фінляндія, Франції, Швейцарії – по 1.

З 65 членів редакційної колегії журналу “International Journal of Public Administration in the Digital Age” представляють наступні країни: 21- США; 6 – Індія; 4 – Іспанія; по

3 з Великобританії, Нідерландів; по 2 з Австралії, Греції, Єгипту, Канада, Мексика, Туреччина; по 1 з Австрії, Бразилії, Данії, Ірландії, Італії, Ізраїлю, Катару, Китаю, Малайзії, Південної Африки, Польщі, Саудівської Аравії, Тайваню, Таїланду, Тринідад і Тобаго, Філіппін.

В обох журналах редакційні колеги складаються із значної частки представників США, але при цьому наявне намагання залучити до складу якомога більше визнаних науковців з різних країн, тим самим охопити представництво різних континентів.

У вищезаявлених переліках тематичних напрямів обох журналів інтерес авторів статей в останні три роки здебільшого зосереджується на використанні та доступності порталів електронного уряду для надання послуг, оцінці послуг електронного урядування, сприйнятті послуг населенням, перспективі оцінки хмарних сервісів, прозорості відкритих даних, розумних містах, управлінні інформацією, захистом персональних даних та кібербезпеці.

Дослідження практики електронного урядування залишається актуальними у світі, є багато різних підходів, а саме:

впровадження е-урядування у державних і комерційних структурах через теоретичну (висвітлення позитивного поступу реформ е-урядування в різних інститутах суспільства) та практичну площини (інновації, заохочування громадськості, економія бюджетних коштів у виконавчих органах, державно-приватне партнерство, прозорість адміністративних процесів і процедур) [3];

надання послуг громадянам як основна діяльність органів публічного управління з використанням оптоволоконних каналів зв'язку, соціальних мереж і мобільних технологій. Головний показник успіху – це задоволені громадяни [4].

Не лише в Україні, а й у різних інших державах залишається низка перешкод, і для подолання їх потрібно розробляти сучасні адекватні підходи та відповідну політику впровадження електронного урядування.

Існують перешкоди впровадження е-урядування. По-перше, технологічні бар'єри притаманні усім установами й організаціям. По-друге, застаріла інформаційно-комуніка-

ційна інфраструктура або її відсутність. По-третє, відсутність найпростіших ІТ-послуг. По-четверте, національні особливості країни та довіра до влади. По-п'яте, точок доступу до мережі Інтернет. А також складність використання інструментів е-урядування, у тому числі незручність дизайну державних веб-сайтів [5].

Подекуди характерною негативною тенденцією для сьогоденного публічного управління стають скорочення штату. В цих умовах виконувати функції звільнених працівників належить тим, хто ще залишився працювати. Тому постає питання використання аутсорсингу, зокрема, пов'язаному з інформаційними технологіями. Науковці доводять, що ІТ-аутсорсинг недооцінено вважається збитковим, в той час якщо приділяючи роботі над веденням контрактів щодо подібної діяльності, то буде залежати якісне виконання відданих на аутсорсинг робіт [6]. З іншого боку, участь службовців у ІТ-проектах впливає на задоволеність кінцевих користувачів результату проекту і формує позитивне ставлення до впроваджуваної системи. А це в свою чергу несе більшу вірогідність успішності проекту [7].

Важливим для розуміння і впровадження технологій є місцевий рівень, але через ряд причин ці заходи супроводжуються проблемами. Електронне урядування на місцевому рівні вимагає цільової інтеграції та управління інформацією. Підходи традиційного управління дістали змін із-за появи інформаційно-комунікаційних технологій. Майбутнє самоврядування залежить від якісно налагодженого управління інформацією. Від того як структурована, розподілена, організована і використовується інформація залежить ефективність кінцевого результату управлінської дії. Управління інформацією стає частиною адміністративних та політичних дій на місцевому рівні [8].

Переваги взаємодії місцевої влади з громадянами через мобільні пристрої досліджують німецькі науковці. Так, здебільшого, громадяни міст Німеччини взаємодіють з адміністраціями міст через смартфони. Причому, ці додатки дозволяють користувачам повідомляти про проблеми довкілля, а в зворотному напрямі від муніципалітету меш-

канці мають можливість отримувати більший спектр інформації [9].

В сучасних умовах реалізація функцій органів публічного управління України не можлива без наявності сучасної комп'ютерної техніки. Тому таке оснащення управлінського апарату є відправною точкою впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій. А базисом існування електронного уряду в будь-якій країні, що розвивається, є його відповідність умовам моделі eGov 1.0. За якою державою надаються послуги через офіційні інформаційні веб-сайти органів влади в мережі Інтернет за напрямками взаємодії "government to citizens" ("уряд громадянам") та "government to business" ("уряд бізнесу"). При цьому участь громадян і бізнесу у прийнятті управлінських рішень не передбачається. Основою моделі eGov 1.0 є технології Web 1.0, які є односторонніми по відношенню до користувача мережі Інтернет. Кардинально відрізняючими від згаданих є технології Web 2.0, на яких ґрунтується модель eGov 2.0. З використанням цих технологій eGov 2.0 орієнтовано на участь громадян в прийнятті рішень, забезпеченні відкритих даних, використанні вебінфраструктури з відкритим кодом, наданні послуг через програмні додатки для мобільних телефонів.

У зв'язку з використанням технологій Web 2.0 у соціальних мережах для взаємодії з місцевим самоврядуванням відбулась нова форма взаємодії місцевої влади з зацікавленими особами. За результатами дослідження іспанських науковців, розробники платформ взаємодії готові впроваджувати технологію Web 2.0 у наданні адміністративних послуг за умови бюрократичної моделі. Ця умова полягає в тому, щоб зберегти за владою провідну роль при вищезазначеній взаємодії [10].

Деякі науковці звертають увагу, що модель eGov 2.0 не досягла бажаного успіху. У зв'язку з чим, на їхню думку, для успішного впровадження необхідно забезпечити синергетичну інтеграцію громадян і влади задля підвищення суспільної цінності реалізації моделі eGov 2.0 [11].

В Україні у сфері впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в органах публічного управління впроваджується модель eGov 2.0. Тим часом, у науковому світі

точиться дискусія щодо розвитку е-уряду до моделі eGov 3.0.

Перспективою найближчих років є очікування, що у розвинених країнах в публічному управлінні буде використана новітня технологія Web 3.0, тобто технологія «розумної» мережі Semantic Web. Цією технологією передбачається отримання за логічними алгоритмами інформації визначеного значення для ефективного використання в роботі публічної влади і громадськості. Покращений пошук запитуваної інформації сприятиме усуненню перешкод непорозуміння при співпраці органів публічної влади та зацікавлених сторін (бізнес, громадськість, засоби масової інформації). На основі Semantic Web проєктована модель eGov 3.0 буде являти собою оновлену парадигму надання адміністративних послуг. Головне місце в ній займає людина з урахуванням її потреб і умов життєвих обставин, які на момент звернення для надання адміністративної послуги вже відомі «розумній» мережі державних служб [12].

У результаті подолання наявних перешкод уможливується перехід до електронного уряду 3.0 у провідних країнах за рейтингом ООН [13]. При цьому перехід технічно «просунутих» країн до eGov3.0 і знаходження менш просунутих на eGov1.0 збільшує цифровий розрив.

Беручи до уваги, що другою невід'ємною частиною електронного урядування є електронна демократія можна констатувати інтерес до електронного голосування. Так, науковці опрацьовують здійснення такого голосування через технологію блокчейн, яка забезпечує прозорість для учасників голосування та надає стійкість інформаційним системам на криптографічній основі [14]. Окрім, цього досліджуються фактори впливу на суспільну довіру населення до процесу електронного голосування, які складаються з впливу урядової політики, бажання довіряти та наміру використовувати [15].

Слід відзначити, що при аналізі досвіду різних країн, необхідно звертати увагу на специфіку цих країн, їх пріоритети розвитку та ресурсні можливості.

На сьогоднішній день Україна рухається в напрямі інтенсивного охоплення інфор-

маційно-комунікаційними технологіями різновікових груп суспільства. Це “спонукає більше уваги приділяти саме розвитку мобільних технологій в електронному урядуванні” [16]. З іншого боку втілення концепції електронного урядування взаємопов’язана з реформуванням державного управління та вимагає змін в адміністративній системі задля позитивних змін при прийнятті управлінських рішень [17]. На наш погляд такі зміни повинні відбуватися через проведення модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління.

Урахування успішних світових практик постає вимогою сьогодення до публічної служби України для запровадження та використання інструментів електронного урядування в органах публічного управління. На сьогоднішній день пріоритетами у сфері запровадження інформаційних технологій в органах публічного управління стали електронні послуги; відкриті дані; взаємодія реєстрів; системи електронної взаємодії та електронного документообігу, інтегрована система електронної ідентифікації; єдина система електронних петицій.

Узагальнюючи проведений аналіз міжнародних журналів, можна визначити наступні технології і заходи електронного урядування які актуальні в світі: технології хмарних обчислень, урядовий портал адміністративних послуг; інформаційна система державних засідань; відкриті дані; мобільні сервіси (додатки); ідентифікація особи через онлайн-режим; блокчейн в інформаційних мережах уряду; архітектура «Інтернету речей»; навчання з тематики кібербезпеки серед державних службовців шляхом включення у навчальний план курсів з кіберграмотності, «цифрове» робоче місце, залучення громадян до взаємодії з державою через соціальні мережі.

#### **Висновки.**

Аналіз публікацій у міжнародних наукових журналах “International Journal of Electronic Government Research” та “International Journal of Public Administration in the Digital Age” надає чітке уявлення актуальних питань у прив’язці до географічної приналежності авторів-науковців з різних країн світу. Відслідковується нама-

гання редакційних колегій журналів відображати широку палітру досліджень з питань електронного урядування.

Світовий досвід вказує на те, що на зростаючий вектор економічного розвитку країни впливає запровадження інструментів електронного урядування. Ці інструменти покликанні полегшити надання послуг громадянам, забезпечити при цьому прозорість задля унеможливлення корупційних дій, а для економічних суб’єктів надає нові можливості для успішного ведення бізнесу.

У нинішніх умовах для нашої держави запровадження інструментів електронного урядування в державних органах є особливо важливим, бо зміцнює напрямок незворотності на шляху проведення Україною задекларованих реформ. Тому повноцінне електронного урядування в Україні стане міцним підґрунтям для існування державного апарату в системі європейських цінностей і світових спрямувань сталого розвитку.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що запровадження електронного урядування і відповідні від цього зміни процедур роботи в органах публічної влади за кордоном є сучасними тенденціями у великому ряді країн світу. Аналіз джерел свідчить про незмінність зазначених тенденцій у найближчі роки, тому для сфери публічного управління України рекомендуємо враховувати їх разом з вже пріоритетними як відкриті дані, електронні закупівлі, електронні послуги, електронна взаємодія, електронна ідентифікація.

Бажаними для представників різних країн світу стають побудова «розумних» міст і вищезазначена семантична модель eGov 3.0. Але при цьому, критичними технологіями електронного урядування для здійснення модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління Дніпропетровської області є: технологія «хмари», цифрове робоче місце, мобільні сервіси (розробка додатків для смартфонів), мобільні сайти органів державної влади та місцевого самоврядування, блокчейн, взаємодія реєстрів, електронна ідентифікація.

## REFERENCES

1. *International Journal of Electronic Government Research*. Retrieved from <https://www.igi-global.com/journal/international-journal-electronic-government-research/1091>
2. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*. Retrieved from <https://www.igi-global.com/journal/international-journal-public-administration-digital/70583>
3. Kassen, M., (2017). E-Government Politics as a Networking Phenomenon: Applying a Multidimensional Approach. *International Journal of Electronic Government Research*, 13(2), 18-46.
4. Abu-Shanab, E.A. (2017). E-government Contribution to Better Performance by Public Sector. *International Journal of Electronic Government Research*, 13(2), 81-96.
5. Al-Refaie, A. & Ramadna, A.M. (2017). Barriers to E-Government Adoption in Jordanian Organizations from Users' and Employees' Perspectives. *International Journal of Electronic Government Research*, 13(1), 33-51.
6. Winnard, S. (2017). Lessons for Effective Government IT Outsourcing: Education and Immigration in New Zealand. *International Journal of Electronic Government Research*, 13(3), 80-91.
7. Rehouma, M.B. Employees' Participation in IT-Projects in the Public Sector: Mapping Participation to the Project Lifecycle. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 6(2), 20-34.
8. Syväjärvi, A., Leinonen J., Kivivirta, V. & Kesti, M. (2017). The Latitude of Information Management in Local Government: Views of Local Government Managers. *International Journal of Electronic Government Research*, 13(1), 69-85.
9. Beutelspacher, L., Mainka, A. & Siebenlist, T. (2018). Citizen Participation via Mobile Applications: A Case Study on Apps in Germany. *International Journal of Electronic Government Research*, 14(4), 18-26.
10. Bolívar M.P.R., & Muñoz, L.A. (2018). Political Ideology and Municipal Size as Incentives for the Implementation and Governance Models of Web 2.0 in Providing Public Services. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 5(1), 36-62
11. Aladalah M., Cheung, Y. & Lee, V.C. (2018). Towards a Model for Engaging Citizens via Gov2.0 to Meet Evolving Public Value. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 5(1), 1-17.
12. Nam, T. (2017). Achievable or Ambitious?: A Comparative and Critical View of Government 3.0 in Korea. *International Journal of Electronic Government Research*, 13(1), 1-13.
13. E-Government Development Index (2018). UN E-Government Survey 2018. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>
14. Khan, K.M, Arshad J. & Khan, M.M. (2018). Secure Digital Voting System Based on Blockchain Technology. *International Journal of Electronic Government Research*, 14(1), 53-62.
15. Ali, H., Mubarak H.A. (2018). E-Voting: An Investigation of Factors that Affect Public Trust in Kingdom of Bahrain, *International Journal of Electronic Government Research*, 14(2), p.12-27.
16. Dreshpak, V. (2017). Modern trends in international researches in the sphere of electronic governance (in the case of publications of the international journal *Electronic Government*). *Public Administration Aspects*, 5(5-6), 17-26. <https://doi.org/10.15421/15201713>
17. Kvitka, S., & Sokolov's'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. <https://doi.org/10.15421/151569>

**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

ORCID: 0000-0002-7569-214X

Цитування: Мазур О. Г. Сучасні тенденції впровадження електронного урядування в публічному управлінні: зарубіжний досвід. *Аспекти публічного управління*, 2019 Т. 7, № 12. С. 147-156.

Citation: Mazur, O.G. (2019). Suchasni tendentsii uprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia v publichnomu upravlinni: zarubizhnyi dosvid [Current tendencies of implementation of e-government in public administration: foreign experience]. *Public administration aspects*, 7 (12), 147-156.

Стаття надійшла / Article arrived: 02.12.2019

Схвалено до друку / Accepted: 30.12.2019

## Нормативно-правове забезпечення професійного здоров'я публічних службовців

*Інеса Гнітько, Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті розглянуто необхідність офіційного розуміння і визнання простої, на перший погляд, та суворой істини про те, що в системі публічного управління необхідно підтримувати високий рівень професійного здоров'я.

Наголошено на пріоритетності таких заходів, як реалізація Концепції реформування медичної, соціальної галузі; розробка і прийняття якісно нових змін до Конституції України щодо охорони здоров'я; прийняття пріоритетних законів України чи їх нових редакцій про відродження галузевих структур, завчасне попередження виникнення професійних захворювань, законодавче затвердження державних Програм реалізацій реформувальних галузей, які мають прямий або опосередкований вплив на збереження професійного здоров'я в системі публічного управління.

Визначено, що для успішного вирішення проблемних ситуацій в умовах професійної діяльності виникає потреба у розробці, впровадженні та підтримки законодавчої бази, що є запорукою забезпечення соціально-психологічного та морально-етичного благополуччя публічних службовців, які дають змогу виконувати професійні обов'язки з найменшими витратами і найбільшою ефективністю, під час впливу будь-яких факторів, які супроводжують їх професійну діяльність.

**Ключові слова:** *нормативно-правове забезпечення, законодавча база, професійне здоров'я, професійне благополуччя публічного службовця, професійна діяльність публічного службовця*

## Regulatory and legal support of occupational health of public servant

*Inesa Gnitko, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

The article deals with the need for official understanding and recognition of the simple, at first glance, and the harsh facts of life, that public health needs to maintain a high level of occupational health.

The priority is given to such measures as the implementation of the Concept of reforming the medical and social sector; development and adoption of qualitatively new amendments to the Constitution of Ukraine on health care; adoption of priority laws of Ukraine or their new revisions on the revival of sectoral structures, early prevention of the occurrence of occupational diseases, legislative approval of state programs for the implementation of reform of the industries that have a direct or indirect impact on the maintenance of occupational health in the public administration.

It is determined that in order to successfully solve problematic situations in terms of professional activity, there is a need to develop, implement and maintain a legislative framework, which is a guarantee of ensuring the social-psychological and moral-ethical well-being of public servants, which enable them to perform professional duties with the least cost and the highest efficiency, when influenced by any factors that accompany their professional activities.

**Keywords:** *regulatory and legal support, legislative approval, occupational health, well-being of public servants, professional activity of public servants*

## Нормативно-правове забезпечення професійного здоров'я публічних службовців

*Інеса Гнисько, Національна академія державного управління при Президенті України*

В статті розглянуто необхідність офіційного розуміння і визнання простої, на перший погляд, але суворої істини про те, що в системі публічного управління необхідно підтримувати високий рівень професійного здоров'я публічних службовців.

Відзначено, що пріоритетність таких заходів, як реалізація Концепції реформування медичної, соціальної сфери; розробка і прийняття якісно нових змін Конституції України стосовно охорони здоров'я; прийняття пріоритетних законів України або їх нових редакцій про відродження галузевих структур, заздалегідь попередження виникнення професійних захворювань.

Законодавче затвердження державних програм реалізації трансформацій галузей, які мають пряме або опосередковане вплив на збереження професійного здоров'я в системі публічного управління.

Визначено, що для успішного розв'язання складних ситуацій в умовах професійної діяльності виникає потреба в розробці, впровадженні і підтримці законодавчої бази, що є гарантією забезпечення соціально-психологічного і морально-етичного благополуччя публічних службовців, що дозволяє виконувати професійні обов'язки з мінімальними витратами і найбільшою ефективністю, при впливі будь-яких факторів, супроводжуваних їх професійною діяльністю.

**Ключові слова:** *нормативно - правове забезпечення, законодавча база, професійне здоров'я, професійне благополуччя публічного службовця, професійна діяльність публічного службовця*

### Постановка проблеми

У всьому світі питання здоров'я, перетворилося на соціальне питання, на об'єкт уваги урядовців, економістів, фахівців із громадського здоров'я, дослідників політики, представників громадських організацій, та залишається сферою компетенції держави.

Саме держава несе політико-правову відповідальність за заходи та втручання із забезпечення стану здоров'я населення, в тому числі, працездатного населення, та слугує показником гуманізації суспільних відносин, соціального здоров'я суспільства і відповідальності влади.

Організаційні засади охорони здоров'я в незалежній Україні ґрунтуються на Конституції України, основах законодавства України про охорону здоров'я, які проголошують право кожної людини на охорону здоров'я.

Необхідність визначення основних напрямів розвитку охорони здоров'я населення України зумовлюється реальними політичними та соціально-економічними процесами, зокрема: демократизацією суспільства, інтеграцією України у світове співтовариство; глобальними структурними процесами в економіці; зниженням рівня і погіршенням якості життя більшості громадян; критичною демографічною ситуацією; незадовільним станом здоров'я населення; низькою економічною ефективністю використання ресурсів охорони здоров'я, недосконалою системою оплати праці лікарів та інших працівників сфери охорони здоров'я; диспропорціями у розвитку амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги; незадовільною екологічною ситуацією.

Правовідносини у сфері охорони здоров'я регламентуються і регулюються

досить великою законодавчою базою, а саме: Конституцією України, Основами законодавства України про охорону здоров'я, указами Президента України, постановами КМУ, нормативними наказами МОЗ України, які реєструються в Міністерстві юстиції України, а також національними і державними, комплексними і цільовими програмами з актуальних проблем охорони здоров'я, затвердженими указами Президента України або постановами КМУ. Їх аналіз свідчить, що: деякі правові норми в галузі охорони здоров'я досі не переглянуті з радянських часів і тому продовжують діяти, хоча суттєво змінились і політичні, і соціально-економічні умови функціонування системи охорони здоров'я.

#### **Мета дослідження.**

Обґрунтувати необхідність створення, впровадження, підтримки та розвитку досконалої нормативно-правової бази для забезпечення професійного здоров'я публічного службовця.

#### **Виклад основного матеріалу.**

В сучасних умовах забезпечення здоров'я населення, а зокрема, професійного здоров'я публічних службовців, ґрунтується на комплексному, позавідомчому підході.

Право на охорону здоров'я має забезпечуватися державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчих – профілактичних програм. За Конституцією України, держава має створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога має надаватися безоплатно, а існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава зобов'язується сприяти розвитку медичних закладів усіх форм власності.

Указом Президента України в 2000 р. була затверджена Концепція розвитку охорони здоров'я населення України. Саме ця подія умовно і знаменує початок формування політики охорони

здоров'я. Концепція була спрямована на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної, психологічної допомоги кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя.

Кінцевою метою реалізації Концепції повинно було стати досягнення таких цілей: збереження та зміцнення здоров'я населення, продовження періоду активного довголіття і тривалості життя людей; створення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав громадян України на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; забезпечення гарантованого рівня надання безоплатної кваліфікованої медичної допомоги у визначеному законодавством обсязі; формування керованого ринку платних медичних послуг, сприяння діяльності закладів охорони здоров'я всіх форм власності, створення умов для задоволення потреб населення в медичних послугах; ефективне використання наявних кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів; солідарна участь держави, роботодавців, територіальних громад та окремих юридичних і фізичних осіб у фінансуванні послуг з надання громадянам медичної допомоги [1].

Через деякий час були затверджені заходи щодо виконання Концепції розвитку охорони здоров'я населення України до 2005 року. Крім цього Розпорядженням КМУ від 31.10.2011 р. № 1164-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» схвалено Концепцію Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір». Мета Програми – збереження та зміцнення здоров'я, профілактика та зниження показників захворюваності, інвалідності та смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медико-санітарної допомоги, забезпечення соціальної

справедливості і захисту прав громадян на охорону здоров'я [2].

Проведений нами аналіз свідчить, що для підтримки та збереження професійного здоров'я публічного службовця на державному рівні необхідно забезпечити більш доступне та ефективне надання медичної допомоги за рахунок впровадження сімейної медицини, диференціації медичної допомоги за інтенсивністю лікувального процесу та її розподіл за рівнями, вжити заходи щодо профілактики та раннього виявлення захворювань, здійснення контролю за перебігом захворювань та запобігання їх несприятливим наслідкам, формування системи громадського здоров'я, мотивацію публічного службовця до здорового способу життя, запровадження заходів з реабілітації, організацію спеціальних заходів з медичного та психологічного забезпечення за окремими класами хвороб та нозологічними формами, що разом з проведенням реформи системи надання медичної допомоги забезпечить зниження потреби у медичній допомозі, підвищення якості та надання ефективної медичної допомоги, що призведе до покращення здоров'я та зниження первинної інвалідизації публічних службовців та смертності публічних службовців в працездатному віці.

Строк виконання Програми було визначено до 2020 р. Виконання Програми дасть змогу: стабілізувати рівень первинного виходу на інвалідність (насамперед публічних службовців працездатного віку) шляхом запобігання ускладненням неінфекційних захворювань; знизити рівень госпіталізації у заклади охорони здоров'я, знизити рівень поширеності основних факторів ризику здоров'я, насамперед куріння, зловживання алкоголем, незбалансованого харчування, надмірної ваги тіла, вживання наркотичних препаратів, низької фізичної активності, артеріальної гіпертензії тощо; знизити негативний вплив соціальних детермінант на розвиток хронічних захворювань; перетворити гігієнічне навчання та виховання пу-

блічного службовця в системі публічного управління через сферу загальної та професійної освіти, охорони здоров'я, фізичного виховання, інші соціальні інститути та засоби масової інформації; поступово впроваджувати у навчальних закладах усіх рівнів акредитації стратегії «Здоров'я через освіту» [3].

Помітний внесок у розвиток української наукової думки в питаннях, що стосуються перспектив державної політики збереження та охорони здоров'я в Україні в умовах реформування суспільства, зробили В. Москаленко, Я. Радиш, Н. Рингач, В. Рудий, Г. Слабкий, І. Солоненко та ін. Ідеї періоду «наукового відродження» не підтримувалися ні владою, ні політичними партіями і носили науково-теоретичний характер. У науковій літературі зустрічаються перші спроби реформування системи охорони здоров'я, що належать авторському колективу, зокрема В. Лехан, Г. Слабкому, М. Шевченко. [4]

У 2013-2018 рр. пройшов новий період реформування системи охорони здоров'я, що передбачало здійснення структурної реорганізації системи медичного обслуговування, перехід до контрактної моделі закупівлі медичних послуг, запровадження нових форм фінансування медичних закладів, запровадження нових форм оплати праці медичного персоналу, здійснення комплексу заходів щодо підвищення доступності ліків і забезпечення їх якості, завершення проведення комплексу заходів, спрямованих на підвищення якості медичної допомоги, запровадження соціального медичного страхування.

Увесь комплекс інституційних перетворень і змін у політиці, у сфері охорони здоров'я дасть змогу суттєво збільшити внесок системи охорони здоров'я у поліпшення здоров'я публічних службовців і таким чином підвищити професійне довголіття публічного службовця та його конкурентоспроможність [5].

Світовий банк та ВООЗ, які є координаторами дорадчої групи, що працює над стратегією реформи, рекомендували створити свою модель медичного забез-

печення та охорони здоров'я в цілому [6]. Була проведена спроба створення Концепції з реформування охорони здоров'я, метою якої повинна була стати Національна стратегія побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2025 р. Однак у цьому періоді галузь не була позбавлена внутрішніх проблем, бюрократії і протиріч.

Постановою від 22.04.2015 р. № 353-VIII ВРУ утворила і визначила діяльність Тимчасової спеціальної комісії з питань майбутнього. Її діяльність спрямовується на: визначення напрямів та пріоритетів науково-технічного та інноваційного розвитку держави; опрацювання моделей майбутнього розвитку, обґрунтування загальнодержавних (національних) і регіональних програм та прогнозів їх реалізації; підготовку питань щодо стратегічного бачення розвитку України, а також щодо найбільш актуальних проблем держави і можливих шляхів їх розв'язання; комунікацію комітетами Верховної Ради України щодо питань стратегічного розвитку України, які належать до сфери їхньої діяльності; залучення до дискусії щодо напрямів, методів та інструментів стратегічного розвитку держави науковців, представників вищих навчальних закладів, фахівців у сфері адміністративного управління, колишніх та теперішніх працівників органів державної влади, представників неурядових громадських організацій, засобів масової інформації та підприємців; підтримання зв'язків з парламентами, науковими організаціями та вченими інших держав з питань забезпечення стратегічного розвитку на регіональному та світовому рівнях [7].

Однак питання збереження здоров'я не були окремо визначені. З 2016 р. Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) починає працювати у проголошеному форматі – «збереження життя та здоров'я кожного громадянина України» [8]. У виступах представників публічної влади гарантується приділяти більше уваги громадському здоров'ю – це профілактика замість лікування.

Кінець 2016 р. відзначився тим, що КМУ дав старт створенню системи громадського здоров'я в Україні, ухваливши Концепцію громадського здоров'я. Вперше на рівні держави ставиться пріоритет на профілактиці, тобто на попередженні хвороб, а не лише на лікуванні. В ухваленій урядом Концепції розвитку системи громадського здоров'я в Україні закладені засади переорієнтації фокусу системи охорони здоров'я від політики лікування до політики зміцнення та збереження здоров'я і попередження захворювань.

Дуже слушним є теза про те, що реальної альтернативи стратегії модернізації як якісного оновлення країни немає. Можна дискутувати щодо пріоритетів та механізмів такої модернізації в термінах конкретних реформ, але реалізація проекту модернізації є єдиним засобом не тільки для вирішення нагальних проблем, але й забезпечення динамічного розвитку країни. Враховуючи різке загострення ряду політичних, економічних, соціальних та демографічних проблем, можна стверджувати, що альтернативою модернізації може стати деградація суспільства та інституту держави. До цього часу українська політична еліта не спромоглася чітко сформулювати своє бачення модернізуючих реформ.

Як засвідчили події останніх років, поведінку української політичної еліти визначають кон'юнктурні інтереси та цілі, причому влада розглядається як інструмент лобіювання останніх. Відсутній механізм зворотного зв'язку між владою та суспільством, що суттєво знижує ефективність як самої влади, так і дієвість громадянського суспільства. За таких умов саме науково-експертна спільнота повинна постійно формувати громадську думку щодо необхідності та напрямів модернізації, у той час як громадянське суспільство має тиснути на владу, аби не дозволити девальвувати саму ідею модернізації [9].

У 2012 р. було проведено дослідження форсайт «Людський капітал України 2025». Це дослідження проведене із

залученням широкого кола експертів, підприємців, менеджерів вищої ланки. Мета дослідження полягала в тому, щоб в умовах невизначеності шляхів економічного та політичного розвитку світу й України встановити основні тренди трансформації людського капіталу України та найбільш ймовірні сценарії розвитку, а також стратегічні проектні ініціативи, що можуть стати фактором змін.

Це призвело до суперечностей в нормативно-правовій базі, яка регламентує діяльність системи охорони здоров'я, декларативності й неузгодженості цих норм між собою та іншими правовими актами, що утруднює їх виконання; відсутнє законодавче забезпечення захищеності прав пацієнтів та медичних працівників в Україні; нечіткою та неузгодженою є нормативно-правова база, що визначає та регулює механізми фінансування системи охорони здоров'я, зокрема, немає законодавчо закріпленого базового пакету медичної допомоги, надання якого держава гарантує всім своїм громадянам безоплатно, тобто за рахунок державного та місцевих бюджетів. Це призводить до законодавчих колізій і проблем, що виникають на практиці, коли норми різних актів, що регламентують охорону здоров'я, суперечать одна одній [10].

Разом з тим слід зазначити, що робота щодо удосконалення правового регулювання державного управління сферою охорони здоров'я в Україні (як з прикладної, так і з наукової точки зору) останнім часом значно покращилась.

Аналіз поточних заходів уряду України, Міністерства охорони здоров'я України щодо забезпечення реформування вітчизняної системи охорони здоров'я свідчить про здійснення низки позитивних змін. Зокрема, відбулося прийняття наступних законодавчих та нормативних актів: Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», Постанова ВРУ від 21.04.2016 р. 1338-VIII «Про Рекомендації парламентських слухань на

тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні», Закон України від 12.11.2015 р. № 791-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо видатків на охорону здоров'я», Постанова ВРУ від 19.05.2015 р. 447-VIII «Про повернення на доопрацювання проекту Закону України про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо забезпечення конституційних гарантій надання громадянам безоплатної медичної допомоги», Постанова ВРУ від 22.04.2015 р. № 351-VIII «Про проведення парламентських слухань на тему: «Про військово-медичну доктрину України», Закон України від 09.04.2015 р. № 332-VIII «Про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування деяких лікарських засобів та медичних виробів», Закон України від 15.04.2014 р. № 1213-VII «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо забезпечення профілактики та лікування рідкісних (органних) захворювань», Закон України від 05.07.2012 р. 5081-VI «Про екстрену медичну допомогу», Закон України від 07.06.2012 р. № 4908-VI «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про підроблення медичної продукції та подібні злочини, що загрожують охороні здоров'я», Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство», Наказ МОЗ України від 22.07.2015 р. № 452 «Про внесення змін до Порядку проведення підтвердження відповідності умов виробництва лікарських засобів вимогам належної виробничої практики», спільний Наказ Мінсоцполітики України, Мінфіну України, МОН України, МОЗ України від 20.07.2015 р. № 745/652/776/445 «Про затвердження Змін до Порядку виплати державної допомоги при народженні дитини в разі її влаштування до дитячого закладу (будинку дитини) на повне державне утримання», Наказ МОЗ України від 27.10.2014 р. № 778 «Про затвердження переліку рідкісних (органних) захворювань», Наказ МОЗ

України від 01.10.2014 р. № 698 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за відповідністю імунобіологічних препаратів, що застосовуються в медичній практиці, вимогам державних і міжнародних стандартів» та низка інших.

Досліджений масив державних офіційних документів, як з'ясувалося, не стосується збереження здоров'я здорових і відносно здорових людей. Вони спрямовані на вирішення проблем хворих людей.

На нашу думку, для успішної реалізації державної політики збереження здоров'я публічних службовців необхідно розробити і прийняти ряд положень, що

будуть стосуватися збереження здоров'я здорових і відносно здорових публічних службовців, оскільки лише після цього вона набуде загальнообов'язкової форми і стане загальнодержавним напрямом розвитку в даній сфері суспільного життя.

Ми вважаємо, що реальної альтернативи стратегії модернізації як якісного оновлення країни немає. Можна дискутувати щодо пріоритетів та механізмів такої модернізації в термінах конкретних реформ, але реалізація проекту модернізації є єдиним засобом не тільки для вирішення нагальних проблем, але й забезпечення динамічного розвитку країни.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Нижников С. А. Пути обретения здоровья и мировоззрение. Философия здоровья. Москва, 2001. С. 5–24.
2. Муздыбаев К. Стратегии совладания с жизненными трудностями: теоретический анализ. Журнал социологии и социальной антропологии. 1998. Т. 1, № 2. С. 37–47.
3. Елисеев В. В. Психосоматические заболевания : полный справочник. Москва : Эксмо, 2003. 605 с.
4. Ермолаева Е. П. Профессиональная идентичность и маргинализм: концепция и реальность. Психологический журнал. 2001. Т. 22, № 4. С. 51–59.
5. Калью П. И. Сущностная характеристика понятия «здоровье» и некоторые вопросы перестройки здравоохранения. Москва : Обзорная информация, 1988. 158 с.
6. Секач М. Ф. Психология здоровья : учеб. пособие для высшей школы. 2-е изд. Москва : Академический проект ; Гаудеамус, 2005. 192 с.
7. Мак-Вильямс Н. Психоаналитическая диагностика: Понимание структуры личности в клиническом процессе. Москва : Класс, 1998. 480 с.
8. Бодров В. А. О психологических механизмах регуляции процесса преодоления стресса. Психология субъекта профессиональной деятельности : сб. науч. тр. Москва ; Ярославль, 2002. Вып. 2. С. 98–117.
9. Frydenberg E., Lewis R. Teaching Coping to adolescents: when and to whom? American Educational Research Journal. 2000. Vol. 37, No. 3. P. 727–745.
10. Здоров'я : матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
11. Бодров В. А. Информационный стресс. Москва : ПЕР СЭ, 2000. 352 с.

#### REFERENCES

1. Nyzhnykov, S. A. (2001). Puty obretyeniya zdorovia y myrovozzrenye [Ways of gaining health and worldview]. *Fylosofiya zdorovia – The philosophy of health*. (pp. 5–24). Moskwa [in Russian].
2. Muzdybaev, K. (1998). Stratehyy sovladaniya s zhyznennymi trudnostiyami : teoretycheskyi analiz [Strategy coping with life difficulties: theoretical analysis]. *Zhurnal sotsyolohyy y sotsyalnoi antropolohy – The Journal of Sociology and Social Anthropology*, 1 (2), 37–47 [in Russian].
3. Eliseev, V. V. (2003). *Psichosomaticheskie zabolvaniya : polnyi spravochnik* [Psychosomatic diseases]. Moskva: Eksmo [in Russian].
4. Ermolaeva, E. P. (2001). Professionalnaya identichnost i marginalizm: kontseptsiya i realnost [Professional identity and

- marginalism: concept and reality]. *Psichologicheskiiy zhurnal – Psychological Journal*, 22 (4), 51–59 [in Russian].
5. Kalin, P. I. (1988). *Sushchnostnaia kharakterystyka ponyatiya «zdorove» y nekotorye voprosy perestroiky zdravookhraneniya [The essential characteristic of the concept of "health" and some issues of the restructuring of health care]*. Moskva: Obzornaia ynformatsiia [in Russian].
6. Sekach, M. F. (2005). *Psikhologhiya zdorovia : ucheb. posobyie dlia vysshei shkoly [Psychology of health]*. 2th ed. Moskva: Akademicheskiiy proekt; Haudeamus [in Russian].
7. Mak-Vylians, N. (1998). *Psykhoanalytycheskaia dyahnostyka: Ponymaniye struktury lychnosti v klynycheskom protsesse [Psychoanalytic Diagnosis: Understanding Personality Structure in the Clinical Process]*. Moskva: Klass [in Russian].
8. Bodrov, V. A. (2002). O psikhologicheskikh mehanizmah regulyatsii protsessa preodoleniya stressa [On the psychological mechanisms of regulation of the process of overcoming stress]. *Psikhologiya sub'ekta professionalnoy deyatel'nosti – Psychology of the subject of professional activity*. (No. 2), (pp. 98–117). Moskva; Yaroslavl [in Russian].
9. Frydenberg, E., & Lewis, R. (2000). Teaching Coping to adolescents: when and to whom? *American Educational Research Journal*, 37 (3), 727–745.
10. Zdorovia: material z Vikipedii – vilnoi entsyklopedii [Health: Material from Wikipedia – Free Encyclopedia]. Retrieved from <http://uk.wikipedia.org/wiki> [in Ukrainian]
11. Bodrov, V. A. (2000). *Informatsionnyi stress [Information stress]*. Moskva: PER SE [in Russian].

**Гнітько Інеса Валеріївна**

Кандидат фармацевтичних наук, докторант  
Національна академія державного управління при  
Президентіві України  
03057, м. Київ, вул.. Ежена Потєє, 20

**Gnitko Inesa**

Ph.D. in Pharmaceutical Sciences, Doctoral student  
National Academy for Public Administration under  
the President of Ukraine  
20, Ezhena Potie Str., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: i.30@i.ua

Цитування: Гнітько І. В. Нормативне-правове забезпечення професійного здоров'я публічних службовців. *Аспекти публічного управління*, 2019 Т. 7, № 12. С. 157-164.

Citation: Gnitko, I.V. (2019). Normatyvne-pravove zabezpechennia profesiinoho zdorovia publichnykh sluzhbovtziv [Regulatory and legal support of occupational health of public servant]. *Public administration aspects*, 7 (12), 157-164.

Стаття надійшла / Article arrived: 03.12.2019

Схвалено до друку / Accepted: 30.12.2019