

У віснику містяться результати нових досліджень у галузі державного управління.  
Для наукових працівників, викладачів, студентів.

The Gerald includes the results of research in the fields of public administration.  
For scientists, professors, students.

<b>ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР</b>	А. Є. Конверський, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Д. В. Неліпа, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна)
<b>РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ</b>	О. В. Батрименко, д-р політ. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); О. П. Васильченко, д-р юрид. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); К. О. Ващенко, д-р політ. наук, проф., Міністерство фінансів України (Україна); Влад Генін, декан факультету бізнесу та ІТ університету Фенікс, Каліфорнія (США) О. А. Зубчик, д-р наук з держ. управління, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); Колтун Вікторія, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентіві України (Україна); В. В. Колюх, д-р політ. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); Лашевська-Хеллрігель Мартина, проф., габілітований доктор, Університет Зелена-Гура (Польща); Н. В. Лікарчук, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); Н. І. Олійник, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентіві України (Україна); І. І. Петренко, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); А. П. Рачинський, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентіві України (Україна); С. В. Руденко, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); А. П. Савков, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентіві України (Україна); Г. П. Ситник, д-р наук з держ. управління, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); Я. А. Соболевський, д-р філос. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна); Стасюкінас Андріус, Інститут публічного адміністрування Університету Миколи Ромеріса (Литва); Є. А. Харьковщенко, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна)
<b>Адреса редколегії</b>	Філософський факультет, вул. Володимирська, 60, Київ, 01601 ☎ (38044) 239 32 81
<b>Затверджено</b>	Вченою радою філософського факультету 29.12.21 року (протокол № 8)
<b>Атестовано</b>	Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.
<b>Зареєстровано</b>	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014
<b>Засновник та видавець</b>	Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет". Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02
<b>Адреса видавця</b>	ВПЦ "Київський університет" (кімн. 43), 6-р Т. Шевченка, 14, Київ, Україна, 01030 ☎(38044) 239 31 72, 239 32 22; факс 239 31 28

# BULLETIN

OF TARAS SHEVCHENKO NATIONAL UNIVERSITY OF KYIV

ISSN 2616-9207 (Online), ISSN 2616-9193 (Print)

**PUBLIC ADMINISTRATION**

**1(15)/2022**

**Founded in 2014**

The Journal includes the results of research in the fields of public administration.  
For scientists, professors, students.

У віснику містяться результати нових досліджень у галузі державного управління.  
Для наукових працівників, викладачів, студентів.

<b>CHIEF EDITOR</b>	Anatoliy Konversky, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Dmytro Nelipa, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine)
<b>EDITORIAL BOARD</b>	Anatoliy Rachynskiy, Prof. Dr., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine); Anatoliy Savkov, Prof. Dr., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine); Andrius Stasiukynas, Institute of Public Administration, Faculty of Public Governance and Business, Mykolas Romeris University (Lithuania); Hryhoriy Sytnyk, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Ihor Petrenko, Assoc. Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Kostyantyn Vaschenko, Prof. Dr., Ministry of Finance of Ukraine (Ukraine); Martyna Łaszewska-Hellriegel, Prof. Dr., University of Zielona Góra (Poland); Natalia Likarchuk, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Nataliia Oliinyk, Prof. Dr., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine); Oksana Vasylichenko, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Oleg Batrymenko, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Oleg Zubchuk, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine); Sergii Rudenko, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Valeriy Koliyuh, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Viktoriia Koltun, Prof. Dr., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine); Vlad Genin, Prof. Dr., University of Phoenix (CA, USA); Yaroslav Sobolievskiy, Assoc. Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine); Yevhen Kharkovschenko, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine)
<b>Editorial address</b>	Faculty of Philosophy 60, Volodymyrska Street, Kyiv, 01601, Ukraine, ☎ (38044) 239 32 81
<b>Approved by</b>	Academic Council of the Faculty of Philosophy Taras Shevchenko National University of Kyiv (December 29, 2021, Minutes № 8)
<b>Certified</b>	Ministry of Education and Science of Ukraine. Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 793 dated 04.07.2014
<b>Registered</b>	Ministry of Justice of Ukraine. Certificate of state registration KB №20610-10410P dated 24.02.2014
<b>Publisher</b>	Taras Shevchenko National University of Kyiv, Publishing house "Kyiv University". Certificate included in the State Register ДК № 1103 від 31.10.02
<b>Address of publisher</b>	Kyiv University Publishing and Printing Center (off. 43), 14, Taras Shevchenka blv., Kiev, 01030, Ukraine, ☎ (38044) 239 31 72, 239 32 22; fax 239 31 28

---

## ЗМІСТ

---

<b>Ворона П., Бобрицький Л.</b> Правовий феномен добровольчого руху в Україні як реакція самозахисту громадянського суспільства у 2014 році.....	5
<b>Гребоножко Є.</b> Перспективи розвитку кадрового потенціалу об'єднаних територіальних громад в Україні .....	11
<b>Ченгжанг Жоу</b> Принцип мирного співіснування двох систем як доктрина після XX з'їзду КПСС у 1956 році .....	16
<b>Кутепова М.</b> Розвиток сучасних процесів деволуції у Великій Британії.....	20
<b>Маркус І.</b> Наукові підходи до визначення лобізму та основні концепції поняття.....	24
<b>Рімс Л.</b> Мислення, що стоїть за тихою дискримінацією та змовою щодо конструктивного звільнення.....	28
<b>Рубан Д.</b> Муніципальні відкриті громадські простори (хаби) як інноваційні інструменти розвитку місцевої демократії (на прикладі міста Києва).....	33
<b>Соловйов С.</b> Інституційний розвиток стратегічних комунікацій в Україні (на прикладі міністерств) .....	37
<b>Ткаченко І., Ткаченко В.</b> Як за допомогою методології "трансферу політики" визначити ефективність взаємодії України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку.....	42

---

## CONTENTS

---

<b>Vorona P., Bobrytsky L.</b> Legal Phenomenon of the Volunteer Movement in Ukraine, as a Reaction of Self-Defense of Civil Society in 2014.....	5
<b>Hrebonozhko Ye.</b> Prospects for human resources development of united territorial communities in Ukraine .....	11
<b>Chengzhang Zou</b> The Principle of Peaceful Coexistence of two Systems as a Doctrine After the 20th Congress of the CPSU In 1956.....	16
<b>Kutepova M.</b> Development of Contemporary Devolution Processes in Great Britain .....	20
<b>Markus I.</b> Scientific Approaches to the Definition of Lobbyism and Basic Concepts.....	24
<b>Reams L. C.</b> The Mindset Behind the Silent Discriminatory and Retaliatory Conspiracy of Constructive Discharge .....	28
<b>Ruban D.</b> Municipal open public spaces (hubs) as innovative tools for the development of local democracy (the example of the city of Kyiv).....	33
<b>Soloviov S.</b> Institutional development of strategic communications in Ukraine (on the example of ministries).....	37
<b>Tkachenko I., Tkachenko, V.</b> How to evaluate efficiency of cooperation between Ukraine and international organizations on regional development based on the "policy transfer" approach.....	42

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Державне управління, 1(15), 5-10.

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-1/9>

Петро Ворона, д-р наук з держ. упр., проф.  
голова Всеукраїнської спілки ветеранів "Братерство батальйону «Фенікс»",  
начальник управління грантового забезпечення Національного фонду досліджень України, Київ, Україна

Леонід Бобрицький, канд. юрид. наук  
помічник-консультант народного депутата України, Київ, Україна

## ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН ДОБРОВОЛЬНОГО РУХУ В УКРАЇНІ ЯК РЕАКЦІЯ САМОЗАХИСТУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В 2014 РОЦІ

*Досліджено військово-історичний аспект виникнення та правовий феномен відродження добровольчого руху в Україні як реакції відповіді та самозахисту від окупації та російської агресії на Сході України. Розглянуто правовий аспект законності утворення та діяльності громадських воєнізованих формувань.*

*Досліджено етапність створення найбільш відомих та дієвих добровольчих батальйонів, їх участь у захисті від російської агресії. Доведено, що утворення в Україні в 2014 році добровольчих батальйонів було не тільки вкрай необхідним, а й цілком законним, хоча не повністю відповідало правовому полю держави.*

*Автори зауважують, що добровольчі батальйони в найкритичніший час для держави врятували Україну від окупації її південно-східних територій регулярними військами Російської Федерації. Зазначено, що Україна конче потребує законодавчого врегулювання питань збройного опору агресору, за прикладом Литовської Республіки та інших європейських держав.*

*Розгортання дискусій з приводу законності заснування добровольчих батальйонів, на думку авторів, є намаганням розколоти українське суспільство з метою суттєвого послаблення національної безпеки України. Акцентовано увагу на небезпеці маніпулювання окремими політичними силами проблематикою адаптації до мирного життя учасників АТО та використання їх як протестного електорату.*

**Ключові слова:** органи державної влади, місцеве самоурядування, національна безпека, громадянське суспільство, добровольчі батальйони, агресія РФ на сході України; Збройні Сили України, сепаратизм, військова агресія

**Актуальність теми.** До і після Революції гідності стан справ в Україні був занадто важким для подальшого поступу країни в ЄС і світове співтовариство як з економічного, військового, так і політичного боку. Стало зрозуміло, що Збройні сили України (ЗСУ), практично зруйновані владою В. Януковича, перебувають у жалюгідному стані, а внутрішні війська та міліція були деморалізовані, тому чинити опір агресору і сепаратистам мали змогу лише лічені підрозділи. Армія залишилася практично не боєздатною, не забезпеченою з усіх позицій (техніка, озброєння, кількість особового складу, обмундирування, амуніція, провізія, пальне тощо). Дуже добре знала і розуміла стан українського війська Росія, яка окупувала Крим без "єдиного пострілу". Саме тому в реаліях соціальної нестабільності українського суспільства потреба у волонтерстві та альтруїзмі загострилася.

Для розв'язання "безпекових армійських проблем" зусиль і фінансових вкладень держави стало замало, а держава та її організації тоді потребували допомоги населення, готового на безкорисну працю. Так сталося, що в Україні захищати державу від російської агресії разом зі ЗСУ та Національною гвардією України постали добровольчі батальйони і волонтерські організації [3]. Захист незалежності і суверенітету України від агресії РФ у т. з. гібридній російсько-українській війні розпочався саме з руху добровольців, які поїхали на Донбас прямо з розстріляного Майдану. Узнавши про окупацію Криму, вони не всиділи і відчували, що зобов'язані та можуть захистити свою країну від лиха.

Розглядаючи військово-історичний аспект "добровольчого руху", слід зауважити, що добровольчі військові формування неодноразово доводили свою високу ефективність у тяжкі для України часи та зазвичай завдавали супротивнику відчутних ударів і потребували при цьому мінімум ресурсних витрат. Яскравими історичними прикладами можна зазначити військові перемоги

козацьких військ, військових формувань часів УНР-ЗУНР (зокрема й Легіон Січових стрільців, "гайдамаки", "вільне козацтво", "холодноярівці" та інші повстанські загони), добровольчої армії під командуванням Нестора Махна, потужні тактичні перемоги Української повстанської армії (УПА) під час Другої світової війни. Героїчна боротьба цих формувань у боротьбі за волю та незалежність України (УПА – аж до середини п'ятдесятих років ХХ ст., а потім у сталінських таборях) стали яскравим прикладом жертвовної боротьби для нового українського війська.

У новітній історії добровольчі формування Чеченської республіки фактично перемогли регулярну армію Російської Федерації під час першої російсько-чеченської війни 1994–2000 рр.

Водночас окремі вітчизняні політики й "правознавці" постійно намагаються нав'язати громадськості дискусію щодо правочинності таких військових формувань, ставлять під сумнів законність їх утворення. У свою чергу, вважаємо, що особливим розділом в новітню історію держави слід вписати дії Українських добровольчих батальйонів під час загарбницької війни РФ проти України, що точиться з початку 2014 року й до сьогоднішнього часу. Саме такі добровольчі підрозділи, як "Азов"; "Айдар"; "Донбас"; "Дніпро"; 25 БТрО "Київська Русь"; 39 БТрО "Дніпро-2"; 40 БТрО "Кривбас" та інші, яких в Україні налічувалось більше ніж тридцять, зупиняли наступ російських регулярних військ у 2014 р. І дослідження проблематики їх формування, управління, трансформації в ЗСУ, сприяння територіальній обороні, а в результаті становлення як складника національної безпеки України – потребує дослідження на перетині військових наук, державного управління, політології, правничих наук, історії, соціології та психології. Це має бути ретельне мультидисциплінарне дослідження цього

феномену, завдяки якому було зупинено російського агресора на Сході України.

**Метою статті** є дослідження правового та соціального-громадського феномену виникнення/відродження військового добровольчого руху в Україні як реакції самозахисту громадянського суспільства у 2014 р. на суспільну небезпеку та його ролі у збереженні незалежності й цілісності країни.

**Аналіз досліджень.** Тематиці досліджень добровольчого руху в Україні присвятили свої наукові праці відомі публіцисти, учені та громадські діячі, зокрема І. Бурдига, Ю. Бутусов, В. Гуменюк, Ю. Горліс-Горський, Є. Жеребецький, В. Зверев, О. Карп'як, С. Кривоніс, В. Кривошей, Ю. Макаров, І. Савка, Ф. Саганюк, О. Сацько, Ю. Стасюк, Д. Шурхало, І. Якубець та ін. дослідники. У публікаціях цих авторів досліджувалась різна проблематика утворення і становлення "добробатів", у т. ч. процеси соціально-психологічної реабілітації УБД, внесок добровольців у формування підрозділів територіальної оборони, вплив волонтерського руху, процес трансформації у ЗСУ та структури МВС.

Уже є потужний план мемуарної літератури з цієї тематики, є художні твори, побудовані на реальних подіях і з реальними людьми. Тому тематика опору громадянського суспільства зовнішній агресії потребує наукового осмислення і дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** З початку російської агресії в березні 2014 року в Україні розпочав відроджуватися потужний добровольчий рух людей, які прагнули захищати країну зі зброєю в руках. Чисельність особового складу українських добровольчих формувань ("*добробатів*") не була сталою, а в окремі проміжки 2014–2015 рр. становила близько 30–35 тис. осіб. У районах проведення АТО, згодом ООС, чисельність бійців-добровольців була меншою, тому що частина бійців перебувала на ротачії; частина формувань залучалася до виконання завдань в інших регіонах України. Формування українських добровольчих формувань у 2014 р. переважно відбувалося за рахунок ресурсів місцевих державних органів влади, органів самоврядування, волонтерського руху тощо.

Унікальність волонтерського руху України співмірна з підтримкою населення Західної України бійців УПА у роки національно-визвольних змагань Другої світової війни, адже він забезпечував ключові аспекти потреб українських добровольчих формувань та ЗСУ (*державне забезпечення було недостатнім і невчасним*). Волонтери та експерти визначають 37 добровольчих батальйонів, що виникли під час агресії РФ на Сході України. Багато бійців "*добробатів*" поклали життя за рідну країну й увійшли до когорти Героїв України [5; 10]. Станом на липень 2021 року Україна втратила у цій війні понад 4 тис. 480 патріотів.

Розглянемо найвідоміші з "*добробатів*" та епатність й умови їх створення у певній хронологічній послідовності.

Формування добровольчого батальйону "Дніпро-1" розпочалось 14 квітня 2014 року із запису перших добровольців до батальйону патрульної служби міліції особливого призначення біля будівлі Дніпропетровської обласної державної адміністрації. Формування цього "*добробату*", що потім став підрозділом МВС, відбувалося з раніше створеного Полку національного захисту Дніпропетровської області з добровольців чоловічої статі віком 18–45 років. Основними критеріями відбору до лав збройного формування були: вік, фізич-

ний гарт, військова підготовка та "проукраїнські переконання". Перевага віддавалась особам, які вже проходили строкову службу в лавах ЗСУ чи СРСР (УРСР), УБД.

Створення "*добробату*" відбувалося за безпосередньої участі керівництва Дніпропетровської області. Через диверсії, які вчинялись терористами "ДНР-ЛНР" у сусідніх Донеччині та Луганщині, керівництво Дніпропетровської області вирішило формувати спецбатальйон прискореними темпами. І вже 28 квітня 2014 року обласне керівництво МВС звернулася із закликом до мешканців вступати до лав батальйону. Було переглянуто віковий ценз. До батальйону отримали змогу вступати особи віком до 50 років, що мали досвід військової служби та участі у бойових діях. Станом на 1 травня 2014 року до батальйону записались 42 добровольці з військовим досвідом, готові відразу заступити на службу і ще 200 чоловік подали заяви та після перевірки мали пройти прискорений двотижневий курс бойової підготовки. Мінімальний курс міліцейської підготовки включав у себе 50 годин теорії з наступними двотижневими практичними заняттями на полігоні [3; 10].

У липні 2014 року громадська організація, що виникла в столиці в часи Майдану Гідності – "Правий сектор", ініціював створення добровольчого воєнізованого формування для захисту територіальної цілісності та національної незалежності України. Добровольчий український корпус (ДУК) став частиною військово-політичного руху "Правий сектор", при цьому члени ДУК могли не належати до його членства. З початку перебування в зоні російської терористичної агресії на Сході бойові сили "Правого сектору" були об'єднані під назвою розвідувально-диверсійного батальйону з боротьби з тероризмом "Дніпро-2". ДУК "Правий сектор" має звитяжний бойовий шлях – разом з іншими "*добробатами*" та ЗСУ звільнили від терористів Авдіївку, Красногорівку, Піски. Брالی участь у героїчній обороні Донецького аеропорту. З початку 2018 року утримують позиції близ Широкиного під Маріуполем. Бойовий дух та червоно-чорна символіка (*як добрий спадок героїв УПА*) наводить на ворога страх і стримує його. Наразі ДУК не є офіційним підрозділом силових відомств та використовує трофейну зброю, здобуту під час боїв у зоні проведення АТО [3; 9].

У травні 2014 року на території Луганщини для захисту від окупантів був створений з числа активістів Майдану Гідності, патріотично налаштованої молоді та чоловіків і жінок різного віку добровольчий батальйон "АЙДАР". Згодом він став надійним заслоном на шляху агресії РФ і брав участь у боях за північні та центральні райони Луганщини, у визволенні м. Щастя від сепаратистів (за участі батальйону у червні місто перейшло під повний контроль України). Також "*добробат*" "Айдар" визволив селище Лутугіне, вів бої в м. Рубіжному, на трасі Бахмутка, деблокував Луганський аеропорт, звільнив селище Георгіївку й перерізав важливу транспортну артерію для терористів Луганськ-Красний Луч. У серпні 2014 року наказом МО України було створено на базі добровольчого батальйону територіальної оборони "Айдар" штурмовий підрозділ ЗСУ для проведення спеціальних операцій у зоні АТО. А вже у вересні 24-й БТрО переформатовано у 24-й окремий штурмовий батальйон "Айдар" Сухопутних військ ЗСУ [5].

У травні 2014 року у м. Бердянську на підставі рішення МВС України про формування спеціальних підрозділів міліції з охорони громадського порядку із залу-

ченням до них цивільних осіб та людей, які мають досвід військової служби або пройшли прискорений, двотижневий курс підготовки при МВС, було створено добровольчий батальйон "Азов". У його заснуванні відіграли роль учасники двох ГО "Автомайдан" та "Патріот України". У травні 2014 року було оголошено про набір бійців до батальйону. А вже 17 вересня 2014 року було прийнято рішення розширити батальйон, перетворивши його на полк особливого призначення. 12 листопада 2014 року за рішенням міністра МВС України полк спеціального призначення "Азов" було переведено до складу Національної гвардії. Бійці "Азову" безпосередньо брали участь у бойових діях поблизу міст Маріуполя, Тореза, Шахтарська, Сніжного, Урзуфа. Крім цього, "Азов" взяв участь в операції зі звільнення Іловайська, визволив від окупантів п'ять населених пунктів на схід від Маріуполя: Павлопіль, Комінтернове, Бердянське, Широкине, Лебединське.

У квітні-травні 2014 року був сформований "добробат" "Донбас", а вже на базі 1-ої роти "Донбасу" було розпочато формування батальйону відновленої Національної гвардії України. Бійці батальйону звільняли від сепаратистів Піски, Миколаївку, Костянтинівку, Лисичанськ, брали участь у боях під м. Артемівськ та Попасна, а також у спецоперації зі звільнення Іловайська [5].

"Добробат" "ОУН" був сформований влітку 2014 року як зведений "Батальйон територіальної оборони м. Ніжин". Найбільший до цього часу за чисельністю окремий підрозділ ОУН перебував у складі батальйону "Азов". Саме "Азов" розглядався ОУН як база створення окремого підрозділу – "Азов-2" ("Азов-Січ"). Після відмови в державній реєстрації, Провід ОУН прийняв рішення приєднати батальйон до складу ДУК "Правого сектору". Назву батальйону було офіційно змінено – з "Ніжин" на "Батальйон ОУН". Бійці "ОУН" брали штурмом Савур-Могили. У березні 2015 року цей "добробат" отримав статус окремого підрозділу у складі ЗСУ (десантно-штурмова бригада).

14 серпня 2014 року з добровольців було сформовано 3-й добровольчий батальйон 79 Окремої десантно-штурмової бригади ЗСУ "Фенікс". Це був єдиний військовий підрозділ ЗСУ, сформований із добровольців.

Участь українських добровольчих формувань у бойових діях важко перецінити. Зокрема, це бої за Слов'янськ, курган Савур-могили, Донецький аеропорт, Вуглегірськ, Широкино, під Ілловайськом. Аналіз боїв показав, що їх тісна взаємодія з регулярними підрозділами та частинами ЗСУ, МВС, НГУ забезпечувала визволення території від агресії РФ. Успіхів "добробати" досягали переважно тоді, коли їхніми противниками були підрозділи, підготовка та озброєння яких були майже рівнозначні, зазвичай це було весною-влітку 2014 року, до масового вторгнення на територію України військ та бойової техніки РФ [3; 5].

Звертаємо увагу на унікальність діяльності та виняткову роль у речовому, продовольчому, технічному забезпеченні українських збройних формувань волонтерських організацій, фактичну їхню участь як постачальників (виконували роль держави – забезпечення фронту) у бойових діях у ході АТО-ООС та процес їх інтеграції до сектору безпеки та оборони України. Основними напрямками волонтерської допомоги війську, у т.ч. українським добровольчим формуванням, були речове і продовольче забезпечення, а також постачання ліків, транспорту.

Окремим напрямом жертовної роботи волонтерів є створення формувань "госпітальєрів" – команд волонтерів-медиків, що надавали первинну медичну допомогу пораненим бійцям і доставляли їх до медичних частин.

Експерти зазначають – понад 80 % добровольців збройних формувань на початку АТО не мали бойового та військового досвіду. З осені 2014 року в українських "добробатах" було налагоджено обов'язкову бойову підготовку. До процесу навчання та передавання досвіду участі у бойових діях, вузько професійних та технічних знань залучалися штатні відомчі фахівці, а також на добровільній основі фахівці, інструктори, волонтери, зокрема й іноземці [1–3; 5; 10].

Загалом утворення "добробатів" відбувалось порізному залежно від того, хто був ініціатором їх створення – органи публічної влади, політичні сили, ГО чи самоорганізовані громадяни. Іноді цей процес був добре організованим, а іноді надто стихійним. Насамперед процес залежав від рішучості, професійності й патріотизму місцевих керівників органу публічної влади, громади, правоохоронних та військових структур. Адже комплектування добровольчих формувань відбувалося з дотриманням принципу добровільності та добродійності.

Особливість батальйонів територіальної оборони (*багато з них стали базою для створення "добробатів"*) у тому, що в законах визначено – людськими ресурсами в особливий період забезпечує військомат. А військомати в перший період прояву агресії на Сході України до цих батальйонів направляли переважно добровольців. Коли їх не було, мобілізували потрібних фахівців з необхідною військово-обліковою спеціальністю. Але в цей час здебільшого добровольці самі приходили до військоматів і вимагали призову та направити на захист Вітчизни. Деякі керівники військоматів саботували цей процес і виявились українофобами.

На сьогодні добровольчий рух, сформований ним збройні формування інтегровані в структуру МО України, МВС та Національної гвардії України, а керівниками військоматів вже є переважно офіцери – учасники російсько-української гібридної війни на Сході України.

Навколо добровольчих батальйонів, що брали й беруть участь в АТО-ООС на сході України, виникло дуже багато суперечностей, які пов'язують із агресивною пропагандою російських ЗМІ, які створюють картину про солдатів "добробатів", як про "фашистів". У риторичі, яку вживають російські ЗМІ, новий уряд у Києві називають "хунтою", а "добробати" отримали назву "карателів". Постійним використанням цієї назви проросійські ЗМІ намагаються нав'язати громадськості аналогію з'єднання українських добровольчих батальйонів з формуваннями часів Другої світової війни, які тероризували цивільне населення.

Пропаганда агресора, що апелює до реалій часів Другої світової війни, спрямована насамперед до "внутрішнього" одержувача, тобто до самих росіян, оскільки сучасна національна і державна позиція громадян РФ спирається на міфологізацію героїчної боротьби Червоної армії з фашизмом під час "Великої вітчизняної війни" (*така назва подій Другої світової війни була прийнята на пострадянському просторі*). "Звернення до понять тієї війни є високоефективною процедурою, бо пересічний росіянин, який має доступ до поданої таким чином інформації, сприймає конфлікт, що відбувається в Східній Україні, крізь через призму всього того, що він знає з історії про злочини, що здійснювали-

ся фашистами, – і крізь через цю призму починає також сприймати українців, які борються за цілісність своїх кордонів" [10]. Таким чином, Кремль отримує у власній країні схвалення збройної агресії проти "братньої" України. Оскільки важко пояснити масовий опір українців проти керованого з Москви сепаратизму, а також повсюдні антиросійські настрої, новий уряд у Києві представляється в російських медіа як "хунта" – військовий режим, агресія якого спрямована проти власного народу у Східній Україні, а добровольчі батальйони представлені як головний інструмент цього режиму [10].

Насправді добровольчі батальйони є "продуктом" нового громадянського суспільства, яке зародилося на Майдані. За умов паралічу рішень в українській армії, який був помітний на початковій стадії АТО, солдати добровольчих батальйонів взяли на себе основні удари сил ворога, часто діяли за принципом доконаних фактів і з відчуттям, що держава їх не підтримує. Роль держави в цей період взяло на себе суспільство. Амуніція, обмундирування, шоломи, захисні бронезилети, запаси продовольства, спальні мішки – власне, усе, часто включно зі зброєю, було придбане за кошти українців і самих бійців.

Величезна кількість волонтерів піклувалася про те, щоб солдати мали цей мінімум необхідних їм речей, продуктів та пристроїв [1].

За сім років перманентної війни українська армія розправила плечі, тож у владних колах, вочевидь, вирішили, що в разі масштабної ескалації бойових дій послуги добровольців державі більше не знадобляться.

Така позиція містить суттєві прорахунки. По-перше, феномен добровольчого руху надто глибоко вкоренився в українському суспільстві. Тому новий можливий етап агресії РФ може спричинити "реставрацію" цього явища в масштабах 2014 року. По-друге, ветеранська спільнота завжди є тим середовищем, у якому опозиційні настрої знаходять сприятливий ґрунт. Наприклад, свого часу ветерани війни між Хорватією та Сербією очолили виступи проти співпраці національних урядів з Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії, які охопили обидві держави. Для української влади своєрідним тестом є Мінський процес, адже будь-які дії, поступки Росії та сепаратистам сприйматимуться в суспільстві як неприкрита зрада воїнів АТО, які потом і кров'ю відстояли суверенітет України [1; 3; 5; 10].

Розглядаючи військово-історичний аспект, слід зауважити, що добровольчі військові формування неодноразово доводили свою високу ефективність та завдавали супротивнику відчутних втрат, а потребували при цьому мінімум ресурсних витрат. Яскравими історичними прикладами можна відзначити військові перемоги добровольчої армії під командуванням Нестора Махна, потужні тактичні перемоги Української повстанської армії (УПА) під час Другої світової війни, і її вдалі військові дії у боротьбі за незалежність України аж до середини п'ятдесятих років минулого сторіччя. У новітній історії добровольчі формування Чеченської республіки практично перемогли регулярну армію Російської Федерації під час першої російсько-чеченської війни 1994–2000 рр.

У свою чергу, особливим розділом у військово-історичну науку слід вписати дії Українських добровольчих батальйонів під час агресивної війни Російської Федерації проти України, що точиться з початку 2014 р. й до сьогодні. Саме ці добровольчі підрозділи – "Азов"; "Айдар"; "Донбас"; "Дніпро"; 25 БТрО "Київська Русь";

39 БТрО "Дніпро-2"; 40 БТрО "Кривбас" та інші, яких в Україні налічувалось більше ніж тридцять, зупинили наступ російських регулярних військ у 2014 році.

Водночас окремі українські політики й "правознавці" постійно намагаються нав'язати громадськості дискусію щодо правочинності таких військових формувань. На нашу думку, це пряме намагання розколоти українське суспільство з метою суттєвого послаблення національної безпеки України. Розглянемо ж процес формування добровольчих батальйонів з боку виключно чинного українського законодавства. Отже, Конституція України (ст. 17) прямо наголошує, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом [4]. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України (Ст. 65) [4]. На жаль, Конституційний Суд України не тлумачить окремо норму, що забороняє створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом, а чинним законодавством окремо не врегульовано порядок дій власне українського народу під час збройного нападу на Україну за умов неможливості ЗСУ ефективно виконувати обов'язки із захисту держави в повному обсязі. Тому, спираючись на інші норми Українського законодавства, спробуємо визначити не тільки законність і необхідність, а й прямиї обов'язки громадян утворювати самостійно військові формування у разі збройної агресії проти України.

ЗУ від 19 червня 2003 року "Про основи національної безпеки України", що був чинним станом на 2014 рік, а втратив чинність 21.08.2018 р., визначав, що суб'єктами забезпечення національної безпеки, серед інших, є громадяни України та об'єднання громадян (Стт. 4) [8]. ЗУ від 21 червня 2018 року "Про національну безпеку України" [9], чинний зараз, не містить положень щодо суб'єктів забезпечення національної безпеки України, що, на нашу думку, є суттєвою прогалиною чинного законодавства України.

Але, незважаючи на те що, на нашу думку, законодавець у повному обсязі не врегулював такий важливий аспект для держави, як збройний опір агресору всім українським народом, як того вимагає Конституція України, вважаємо за необхідне розглянути цю проблематику ще й через призму кримінального законодавства України. Отже, статтею 39 Кримінального кодексу України визначено, що не є кримінальним правопорушенням заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в цій ситуації не можна було усунути іншими засобами і якщо при цьому не було допущено перевищення меж крайньої необхідності. Також особа не підлягає кримінальній відповідальності за перевищення меж крайньої необхідності, якщо внаслідок сильного душевного хвилювання, викликаного небезпекою, що загрозувала, вона не могла оцінити відповідність заподіяної шкоди цій небезпеці [6].

Таким чином, аналіз вище викладених норм чинного законодавства України дає підстави дійти висновку, що



створення, стихійно, у 2014 році добровольчих військових формувань, принципово не суперечить законодавству України.

Також вважаємо, що для підсилення безпеки держави було б доцільно вивчити й досвід країн, де питання збройного опору агресору на законодавчому рівні вирішено більш вдало. Наприклад, Законом Литовської Республіки від 17 липня 2000 р. № VIII-1856 "Про Збройну оборону та стійкість до агресії" зазначено, що в разі агресії збройний захист Литовської Республіки є безумовним. Це не може бути пов'язане з масштабами агресії та будь-якими іншими умовами. Ніщо не може обмежити право нації та кожного громадянина чинити опір агресору чи окупанту. Литва захищає та протистоїть агресії, не чекаючи міжнародної допомоги. Збройні сили та громадяни Литовської Республіки можуть протистояти агресії у всіх доступних і не заборонених формах загальновищаних норм міжнародного права: військова оборона, партизанські дії, непокоря цивільних осіб та інші засоби. Від самого початку агресії чи окупації дії непокори та громадянського опору громадян Литовської Республіки, а також їх збройний опір агресору чи окупанту є законними [7].

**Висновки.** Утворення в Україні у 2014 році добровольчих батальйонів було не тільки вкрай необхідним, а й цілком законним. Ці батальйони в найбільш критичний час для держави фактично врятували Україну від окупації її південно-східних територій регулярними військами Росії. Також вважаємо, що Україна конче потребує законодавчого врегулювання питань збройного опору агресору, за прикладом Литовської Республіки.

Розгортання дискусій з приводу законності заснування "добробатів", на нашу думку, є намаганням розколотити українське суспільство з метою суттєвого послаблення національної безпеки України.

Повертаючись з фронту, українські добровольці опиняються в країні бутафорій – реформи продовжують буксувати, антикорупційні потуги влади нагадують "боротьбу з вітряками", у ЗМІ маховик істерії тим часом розкручують політики-популісти, особливо напередодні виборчих баталій. У таких реаліях окремі зусилля, направлені на забезпечення прав ветеранів АТО та їх реабілітацію в межах Цільового фонду НАТО або ініціативи щодо створення профільного Міністерства схожі на імітацію розв'язання проблеми [10].

Безвідповідальна позиція владних кіл і політсил, які імітують опозицію, лише натягує пружину суспільного невдоволення. Акумулявати протестний потенціал добровольців могли б парламентські представники останніх. Однак виступити на минулих виборах однією платформою провідники добровольчого руху не зуміли – на заваді стали особисті амбіції та розбіжності в ідеологічних установах. Натомість політичні партії, які під час минулої електоральної кампанії використали народний кредит довіри до добровольців для нарощування власних рейтингів, швидко забули про інтереси сьогоденних та вчорашніх добровольців. Та й самі учасники цієї війни, що стали парламентарями, у парламенті не змогли згуртуватись та виступити єдиним фронтом.

**Список використаних джерел**

1. Ворона П. Феномен добровольчого руху в Україні, як реакція громадянського суспільства на загрозу безпеці держави з боку Російської Федерації. *Роль держави та громадського сектору в соціальній адаптації переміщених осіб із зони агресії РФ та учасників АТО: збір-*

*ник матеріалів круглого столу до Дня захисника України, Київ, 17 жовтня 2018 року.* Київ, 2018. С. 13–19.

2. Гуральська А. Звіт: Добровольчі батальйони. Виникнення, діяльність, суперечності. Відкритий діалог URL: <https://ua.odfoundation.eu/a/6444.zvit-dobrovolchi-batalyoni-viniknennya-diyal-nist-superechnosti>.

3. Катерина Гладка та ін. Добробати: історія подвигу батальйонів, що врятували країну. Харків, 2016. 568 с.

4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.

5. Кравченко С. Добровольчі батальйони: від виникнення до підпорядкування ЗСУ чи Нацгвардії. *Тиждень.ua*. URL: <https://tyzhden.ua/News/132877>.

6. Кримінальний Кодекс України, Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001, № 25–26, ст. 131, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

7. Про Збройну оборону та стійкість до агресії. Закон Литовської Республіки від 17 лип. 2000 р. № VIII-1856. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.106093/CPFMICYsmR>.

8. Про національну безпеку України, Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII, (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

9. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19 черв. 2003р. № 964-IV, (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, № 39, ст.351). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

10. Солов'ян В. Українські добробати – нелегали у власній державі // *Время*. [Електронний ресурс]. URL: <http://timeua.info/post/oborona-i-bezopasnost/ukra-ns-k-dobrobati-nelegali-u-vlasnj-derzhav-08361.html>

**References**

1. Vorona P. Fenomen dobrovolchoho rukhu v Ukrayini, yak reaktsiya hromadyanshogo suspilstva na zahrozu bezpetsi derzhavy z boku Rosiyskoyi Federatsiyi [The phenomenon of the voluntary movement in Ukraine as a reaction of civil society to the threat to state security from the Russian Federation] // *Rol derzhavy ta hromadskogo sektoru v sotsialnyi adaptatsiyi peremishchenykh osob iz zony ahresiyi RF ta uchasnikiy ATO: zbirnyk materialiv kruhloho stolu do Dnya zakhysnyka Ukrayiny, Kyiv, 17 zhovtnya 2018 roku / Za zah. red Voytovych R., Vorony P. – Kyiv, TOV "Vydvaynychy dim "ArtEk", 2018. p. 13-19 [Ukraine].*

2. Huralska A. Zvit: Dobrovolchi batalyony. Vynyknennya, diyalnist, superechnosti, [Volunteer battalions. Occurrence, activity, contradictions] // *Vidkrytyy dialoh*. URL:<https://ua.odfoundation.eu/a/6444.zvit-dobrovolchi-batalyoni-viniknennya-diyal-nist-superechnosti> [Ukraine].

3. Dobrobaty [Tekst]: [istoriya podvyhu batal'yoniv, shcho vryatulyv krainu] [the story of the feat of the battalions that saved the country] / [Kateryna Hladka ta in.; peredm. A. Avakova]. KH.: Folio, 2016. 568 s. [Ukraine].

4. Konstytutsiya Ukrayiny [Constitution of Ukraine] pryynyata na pyatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 chervnya 1996 roku (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 1996, № 30, st. 141), URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [Ukraine].

5. Kravchenko S. Dobrovolchi batalyony: vid vynyknennya do pidporядkuvan-nya ZSU chy Nats-hvardiyi [Volunteer battalions: from the origin to the subordination of the Armed Forces or the National Guard] // *Tyzhden.ua*, URL: <https://tyzhden.ua/News/132877> [Ukraine].

6. Kryminalnyy Kodeks Ukrayiny [Criminal codex of Ukraine], Zakon Ukrayiny vid 5 kvitnya 2001 roku № 2341-III, (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 2001, № 25-26, st.131), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> [Ukraine].

7. Pro Zbroynu oboronu ta styikty do ahresiyi, [About Armed Defense and Resistance to Aggression], Zakon Lytvovskoyi Respubliky vid 17 lyp. 2000 r. № VIII-1856, URL:<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.106093/CPFMICYsmR>. [Latvija].

8. Pro osnovy natsionalnoyi bezpeky Ukrayiny [On the foundations of national security of Ukraine]. Zakon Ukrayiny vid 19 cherv. 2003 r. № 964-IV, (Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 2003, № 39, st.351), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [Ukraine].

9. Pro natsionalnu bezpeku Ukrayiny [On the national security of Ukraine] Zakon Ukrayiny vid 21 cherv. 2018r. № 2469-VIII, (Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 2018, № 31, st.241), URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [Ukraine]

10. Solovyan V. Ukrayinski dobrobaty – nelehaly u vlasniy derzhavi [welfare – illegals in their own country] // *Vremya*, URL: <http://timeua.info/post/oboro-na-i-bezopasnost/ukra-ns-k-dobrobati-nelegali-u-vlasnj-derzhav-08361.html> [Ukraine].

Отримано: 03.12.2021  
Ухвалено до друку: 29.12.2021  
Опубліковано: 31.01.2022

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.  
Public Administration, 1(15), 5-10.  
UDC: 351.  
DOI: doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-1/9

Petro Vorona, PHD, doctor of Public Administration, Prof.,  
chairman of the All-Ukrainian Union of Veterans  
"Brotherhood of the Phoenix Battalion",  
head of the grant department National Research Fund of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Leonid Bobrytsky, Candidate of Law, assistant-consultant of the People's Deputy of Ukraine, Kyiv, Ukraine

### **LEGAL PHENOMENON OF THE VOLUNTEER MOVEMENT IN UKRAINE, AS A REACTION OF SELF-DEFENSE OF CIVIL SOCIETY IN 2014**

*The article examines the military-historical aspect of the emergence and legal phenomenon of the revival of the volunteer movement in Ukraine, as a response and self-defense against Russian aggression in eastern Ukraine. The legal aspect of legality of formation and activity of public paramilitary formations is considered.*

*The stages of creation of the most famous and effective volunteer battalions, their participation in repelling Russian aggression have been studied. It is proved that the formation of volunteer battalions in Ukraine in 2014 was not only extremely necessary, but also completely legal, although it did not fully comply with the legal field.*

*The authors note that the battalions, at the most critical time for the state, saved Ukraine from the occupation of its southeastern territories by regular Russian troops. It is noted that Ukraine desperately needs a legislative settlement of the armed resistance to the aggressor, following the example of the Republic of Lithuania.*

*According to the authors, the development of discussions on the legality of the establishment of "welfare" is an attempt to split Ukrainian society in order to significantly weaken Ukraine's national security. Emphasis is placed on the danger of manipulation by certain political forces on the issue of adaptation to the peaceful life of anti-terrorist operation participants and their use as a protest electorate.*

*Keywords: public authorities, local self-government, national security, civil society, volunteer battalions, Russian aggression in eastern Ukraine; Armed Forces of Ukraine, separatism, military aggression.*

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.  
Державне управління, 1(15), 11-15.  
УДК:351  
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-2/9>

Євген Гребонько, д-р філос. з державної служби, асист.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

## ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*Системна робота з формування, удосконалення та розвитку кадрового потенціалу є запорукою ефективного функціонування та стабільної роботи всієї системи державної служби в країні. Постійна робота над підготовкою кадрів є актуальною як для столиці, так і для найвіддаленіших та найменших населених пунктів України.*

*Проте, якщо у великих містах наповнення кадрового резерву зазвичай не є проблемним питанням, то для новостворених об'єднаних територіальних громад по всій країні це питання на сьогодні є насправді критичним. Реформа децентралізації влади та перенесення цілої низки компетенцій у відання органів місцевого самоврядування викрило гостру нестачу людей, які володіли б необхідними компетенціями та знаннями для реалізації закладених у реформу ідей.*

*Деякі населені пункти нашої країни активно продовжують втрачати свій людський потенціал. Вони страждають від урбанізації, внутрішньої міграції, демографічної кризи тощо. Саме це робить необхідним розроблення та впровадження загальнонаціональної програми розвитку кадрового потенціалу, щоб ефективно завершити впровадження реформи децентралізації та налагодити подальше функціонування місцевої влади новостворених громад.*

*У статті теоретично обґрунтовано необхідність розроблення ефективної системи розвитку кадрового потенціалу регіонів України з урахуванням європейського досвіду та світових стандартів у цій сфері.*

*У результаті аналізу та систематизації наукових джерел було виявлено, що новостворені об'єднані територіальні громади, які було створено внаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи, зіткнулись із проблемою відсутності достатньої кількості компетентних кадрів, що унеможливило виконання ними новоотриманих у результаті децентралізації влади функцій.*

*У ході дослідження було проаналізовано європейський досвід формування системи розвитку кадрового потенціалу, висвітлено наявні проблеми у вітчизняній кадровій політиці, визначено рекомендації для вдосконалення процесів управління кадрами в Україні.*

*Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, державне управління, державна служба, людський потенціал, кадровий потенціал, концепт, концептуалізація досвіду, Україна, регіон, система, реформа, трансформація.*

**Вступ.** Державні службовці – це обличчя держави. Саме через них громадяни комунікують із державними органами, реалізують власні права та свободи, у них шукають підтримку, допомогу та пораду. Від того, наскільки компетентними є кадри, які там працюють, залежить рівень довіри суспільства до держави загалом.

Це робить питання розвитку кадрового потенціалу особливо актуальним для України, адже за останнє десятиліття відбулись суттєві зміни адміністративно-територіального устрою, що дуже загостило проблеми кадрового забезпечення та відкрило існування справжньої "людської кризи" на локальному рівні.

Децентралізація сучасної системи державного управління вказала нам на існування реальних проблем недостатності кадрового потенціалу новостворених об'єднаних територіальних громад. Проте їх можна розв'язувати під час розроблення відповідних науково-методологічних засад формування і функціонування людського потенціалу громад на основі досвіду країн Європейського Союзу.

Особливої уваги заслуговує досвід розвитку кадрового потенціалу державної служби Франції, Великої Британії, Польщі та Німеччини.

Метою статті стало визначення наявних проблем кадрового потенціалу об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні та розроблення основних рекомендацій для його подальшого розвитку. Поставлена мета зумовила необхідність виконання низки завдань, а саме: визначити сучасні тенденції розвитку кадрового потенціалу в новостворених ОТГ; виявити ключові проблеми розвитку кадрового потенціалу віддалених територіальних громад та сформулювати рекомендації щодо їх розв'язання на основі вивчення релевантного зарубіжного досвіду.

Проблему людського потенціалу було розкрито у працях цілої низки вітчизняних та зарубіжних дослідників: Г. Беккера, Е. Брукінга, В. Гейця, О. Грішнєвої, Г. Гузенка, Б. Данилишина, С. Клімова, В. Куценка, Е. Лібанової та ін. Проблематиці розвитку кадрового потенціалу та його місця в системі державного управління приділяли увагу у своїх роботах А. Замараєв, С. Дубенко, Д. Красівський, І. Лопушинський, В. Лук'яненко, Г. Мамчур, Т. Мотренко, Д. Неліпа, І. Пресняков, К. Проскурякова, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Радіонова, Н. Римашевська, Н. Томчук, Н. Шаповалова, А. Чухно, В. Щетинін.

**Джерела.** Основою дослідження стали праці багатьох учених, серед яких основну роль відіграли роботи: С. Адамович, Є. Белоусової, С. Селіванова, С. Головатого, Л. Козаренка. Також було проаналізовано низку нормативно-правових актів, серед яких: Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Реформа децентралізації, Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

**Методологія.** Основними методами, які використовувались для проведення цього дослідження є: політологічний – аналіз спеціалізованих наукових джерел дозволяє виокремити особливості формування кадрового потенціалу та його вплив на розвиток об'єднаних територіальних громад, компаративний – дозволив порівняти різні підходи до розвитку кадрового потенціалу в країнах Європейського Союзу, системний підхід – дозволив розглянути систему державної служби в Україні, визначити особливості її кадрового забезпечення та основні проблеми розвитку кадрового потенціалу, історичний – дослідження трансформації регіонів України в

контексті децентралізації влади та зміни їхнього кадрового потенціалу відповідно до зазначених процесів.

**Результати.** Передусім варто почати з визначення однієї з ключових передумов загострення та актуалізації кадрової кризи в системі державної служби України: децентралізації влади та проведеної в її межах реформи адміністративно-територіального устрою країни. Адже тепер країна зіткнулась з крайньою необхідністю кадрового забезпечення кожної з новостворених територіальних громад.

"Територіальна громада – це спільнота громадян, які усвідомлюють свої права й інтереси, демонструють уміння конструктивно розв'язувати питання власного розвитку, залагоджувати конфлікти, можуть керувати економічною, соціальною та культурною сферами життєдіяльності громади й реалізовувати власну стратегію розвитку"[7].

Після завершення адміністративно-територіальної реформи та остаточного поділу території України на окремі об'єднані територіальні громади (ОТГ), особливо гостро постала проблема кадрової кризи та недостатнього розвитку людського потенціалу в регіонах.

Причиною цього стала ситуація, коли на місця перейшла велика кількість повноважень, коштів та ресурсів, якими отримала змогу розпоряджатись громада.

Відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад":

- збільшення та об'єднання громад здійснювалось шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян;
- інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади;
- у населених пунктах, що ввійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости. [9]

Відповідно до внесених змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року:

- місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності;
- об'єднані громади отримали зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60 % податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження;
- на місцях повністю залишили надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом для виконання делегованих державою повноважень, їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо);
- органи місцевого самоврядування отримали право затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.[4][12]

Також після ухвалення низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади дістануть право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. [13]

Отже, у межах реформи перелік компетенцій, які ввійшли у сферу відання новостворених ОТГ, суттєво збільшився. Проте людей, які мали б для цього відповідний рівень знань та навичок, наразі все ще не вистає. Особливо відчутними ці проблеми виявились у контексті діджиталізації та пандемії, коли необхідність налагоджувати дистанційне надання послуг та реагувати на непередбачувані ситуації продемонстрували слабкий кадровий потенціал регіонів.

Ускладнюється ситуація ще й низкою викликів, які для України вже можна назвати характерними: диспропорція розвитку та розподілу людського потенціалу в межах країни, зростання кількості депресивних регіонів, недооціненість людського потенціалу порівняно з іншими ресурсами, недостатня мотивація до саморозвитку, послаблення ролі соціальних ліфтів, відсутність методологічної основи управління формуванням та розвитком людського потенціалу, невизначеність загального спрямування суспільного розвитку [5].

Проаналізувавши зазначені проблеми та сформувавши стратегію їх розв'язання, ми зможемо нарешті забезпечити ефективний управлінський вплив на формування людського потенціалу, створення достатньої бази людського ресурсу та забезпечити підвищення стандартів життя громадян.

Перш ніж визначити сучасний стан розвитку людського потенціалу в державній службі України, варто визначити, що ми маємо на увазі під терміном "людський потенціал". Варто зазначити, що загально визнаного та вичерпного визначення в сучасному науковому дискурсі немає. Енциклопедичний словник з державного управління трактує його як "тривалий запас знань, навичок та компетенцій індивіда, які отримуються переважно шляхом навчання та трудового досвіду, та можуть бути використаними у процесі життєдіяльності" [8, с. 372].

Загалом виокремлюють два аспекти розуміння людського потенціалу:

- ресурсний – сукупність певних ресурсів, що використовуються для отримання результатів визначеної мети;
- наявність певних обставин, які підвищують рівень віддачі від присутніх для суб'єкта [10, с. 57].

С. Селіванов зазначає, що "Розуміння людського потенціалу включає такі властивості людини, як інтереси та потреби, рівень здоров'я, рівень життя, мотивацію діяльності, загальні та професійні знання, кваліфікацію, способи поведінки ставлення до трудової діяльності, ініціативність та підприємливість" [15, с. 48–53.].

У свою чергу, кадровий потенціал державної служби дослідниця Білоусова пропонує розглядати з двох боків:

- нерозкриті можливості і незатребувані здібності працівників державного апарату;
- можливість кар'єрного зростання працівників державної служби, використання їхніх професійних знань і навичок.

Також кадровий потенціал можна розглядати в "зовнішньому" та "внутрішньому" середовищі [3, с. 19].

У зовнішньому середовищі кадровий потенціал є сукупністю людей, які можуть потрапити на державну службу завдяки або своїй освіті, або своїм навичкам (випускників ЗВО, які мають відповідну кваліфікацію, фахівців інших організацій або фахівців, що тимчасово не мають роботи, але мають достатній досвід і навички для виконання професійної діяльності в певному органі

влади). Кадровий потенціал у внутрішньому середовищі можна розглядати як трудові ресурси, що мають професійні здібності і знання для досягнення цілей конкретного органу, також наявність визначених внутрішніх ресурсів для участі в діяльності цього органу на більш високому статусному рівні (кадровий резерв) [6].

Отже, кадровий потенціал державної служби в регіоні (запас людей, які мають профільні знання, уміння, навички та досвід і можуть обійняти відповідну посаду), прямо залежить від локального людського потенціалу, який серйозно слабшає у віддалених регіонах та малих населених пунктах через відсутність достатньої матеріально-технічної бази, процеси трудової міграції, урбанізації та старіння населення. А в контексті зазначених вище реформ брак такого потенціалу відчувається ще гостріше. Саме тому ми сьогодні потребуємо розроблення та впровадження державної політики, яка була б направлена на стимулювання розвитку людського та кадрового потенціалу в ОТГ. А для цього необхідно умово є вивчення зарубіжного досвіду в цьому питанні.

Показовим для нас може виступати досвід держав Європейського Союзу, насамперед державної служби Польщі. Корпус державної служби Польщі функціонує на засадах компетентності, професіоналізму, справедливості, неупередженості та сумлінного виконання обов'язків [17]. Набору та функціонуванню кадрів цієї служби приділено багато уваги в політичній системі країни. Проте проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі все ж позначилось на роботі державної служби, яка зіткнулась з нестачею кадрів, що поставило під сумнів реалізацію стратегії регіонального розвитку країни [1, с. 319]. Зміни адміністративно-територіального устрою призвели до поглиблення розриву в рівні соціально-економічного розвитку регіонів країни. Ситуація була подібною до тієї, яку ми маємо сьогодні в Україні.

З досвіду Польщі ми можемо сформулювати кілька аспектів, які сприяють розв'язанню зазначених вище проблем. Необхідно:

- віднайти правильний баланс національних та регіональних стратегій розвитку (польський уряд сформував стратегію інноваційного розвитку для п'яти найбільш депресивних регіонів);
- сформувати відповідну законодавчу базу, яка сприятиме розвитку людського потенціалу;
- провести серію громадських обговорень та налагодити ефективність освітньої політики.

Також польський уряд доволі активно сприяв розвитку місцевого самоврядування, яке для регіонів дуже часто є справжньою "кузнею кадрів". Саме ефективна система місцевого самоврядування дозволяє формувати в населених пунктах резерв компетентних та вмотивованих людей, яких надалі можна залучати до державної служби. Надання місцевому самоврядуванню реальних повноважень здійснювалось згідно з "Конституційним законом про відносини між законодавчою та виконавчою владами республіки Польщі та про місцеве самоврядування" від 17 жовтня 1992 р. Місцеве самоврядування є основною формою організації громадського життя на місцях (Ст. 70) [11, с. 249–250].

Для Франції реформа в галузі державної служби вилася у концепцію "професійної освіти протягом всього життя". Реформа розпочалась у 2007 році та тривала до 2012 року. Головним вектором розвитку людського

потенціалу Франції стали децентралізація та комп'ютеризація державної служби. У пакті "Публічна служба 2012" було зафіксовано курс на зменшення кількості державних службовців та паралельне підвищення їхньої ефективності за рахунок безперервної професійної освіти та самоосвіти [14].

Франція є унітарною державою, саме тому в ній історично сформована централізована система управління державною службою. Однак зараз у Франції активно йде процес децентралізації державної служби, а також наділення регіональних органів частиною державних функцій, що робить досвід цієї країни особливо актуальним для нас.

Наразі система управління державною службою Франції має кілька рівнів, які відповідають органам державної влади:

- Президент Республіки – призначає на вищі цивільні і військові посади, робить призначення, визначені радою міністрів і перераховані в спеціальному законі (члени Державної ради, префекти, послы тощо).
- Уряд – приймає постанови щодо державної служби, схвалює законопроекти, що визначають статус чиновників, приймає декрети щодо "особливих" державних службовців.
- Міністри – відповідають за кадрову політику в міністерствах, приймають кадрові рішення про призначення чиновників, підвищення їх на посаді, переведення на пенсію, про дисциплінарні заходи тощо [3, с. 74].

Децентралізованою є і система державної служби Великої Британії. Вона також орієнтована на підвищення кваліфікації та професійного розвитку кадрів. Державна стратегія орієнтована на підвищення якості послуг та розвиток навичок та лідерських якостей службовців, що допомагає їм більш ефективно функціонувати в неординарних та кризових ситуаціях.

Сьогоднішня пандемія, конфлікт на Сході України та активний вплив децентралізації показують, що подібний підхід є вкрай ефективним та необхідним і для України. Також у Великій Британії вироблено власну "систему оцінювання компетентності", яка визначає вимоги до державних службовців і їх відповідність цим вимогам [16, с. 41].

У країні проводиться серйозна робота щодо підвищення кваліфікації державних службовців, які працюють. Зокрема, кожне з міністерств має:

- відповідний відділ, спеціальних співробітників і менеджерів із підготовки навичок;
- курси, що працюють за програмами, підготовленими для певного відомства.

Також деякі категорії працівників (насамперед молодих) отримують певні пільги для відвідування курсів в формі надання вільних днів тощо [3, с. 84].

Тоді як в Німеччині система просування по державній службі строго регламентується законами і не допускає створення окремої категорії "резервних" фахівців, під час підготовки та протягом всього кар'єрного просування державного службовця система забезпечує їм побудову кар'єрного шляху і підготовки фахівців до зайняття вищих посад, що забезпечує присутність на державній службі виключно висококваліфікованих фахівців з високим рівнем профільних знань, умінь та навичок [3, с. 82].

Претенденти на посаду чиновника проходять тривалу підготовчу службу і складають іспит на допуск до роботи на відповідній посаді, що унеможливує потрапляння на

посади "сторонніх" та необізнаних у сфері людей. Така система має схожість з "Китайською моделлю" побудови кадрового забезпечення державної служби, яку свого часу описував Деніел Белл. Хоч ця система і недоступна наразі для застосування на регіональному рівні, але залучення її елементів для зменшення "плинності кадрів" на державних посадах в обласних центрах та великих містах може створити умови для переведення молодих кадрів у більш віддалені регіони.

Усі згадані вище заходи націлені на забезпечення розвитку людського потенціалу та створення компетентного кадрового резерву по всій території країни. Відповідно, для України, з величезною кількістю новостворених ОТГ, це є позитивним досвідом, який варто використати в процесі вдосконалення системи державної служби.

**Дискусія та висновки.** Реформа децентралізації влади в Україні спрямована на розвиток територій шляхом передавання на місця значної кількості владних повноважень та ресурсів для їх реалізації.

Уже було успішно реалізовано адміністративно-територіальну складову реформи, унаслідок чого з'явилися нові об'єднані територіальні громади (ОТГ), які і мають перебрати на себе всі можливості, які пропонує децентралізація.

Проте наразі вони не є готовими для повноцінного використання новоотриманих повноважень, адже зіткнулись з проявами загострення кадрової кризи, яка вже давно характерна для окремих регіонів нашої держави. Не всі території мають однаково розвинений людський потенціал, не для всіх характерна велика концентрація компетентних людей. Серйозними проблемами для багатьох ОТГ стали процеси урбанізації, внутрішньої міграції, демографічної кризи, які унеможливають розвиток людського потенціалу регіону та мінімального забезпечення кадрових потреб. Саме це створює необхідність розроблення та впровадження загальнонаціональної програми розвитку людського потенціалу.

Проблема може бути розв'язана в разі розроблення відповідних науково-методологічних засад формування і функціонування людського потенціалу громад та забезпечення розвитку кадрового потенціалу державної служби, які ґрунтувались би на досвіді провідних країн Європейського Союзу.

Особливої уваги заслуговує принцип пожиттєвою професійної освіти та самоосвіти державних службовців Франції, сприяння формуванню умов для навчання та розвитку молодих кадрів через створення відповідних державних програм. Пристосування кадрів до роботи в мінливих та кризових ситуаціях чудово демонструє система Великої Британії, опрацьовуючи сильні сторони та лідерські якості працюючих службовців та наявного кадрового резерву. Проведення такої роботи з потенційно активним населенням ОТГ дало б змогу виявити перспективні кадри та залучити їх до формування кадрового резерву державної служби регіону. Розвиток місцевого самоврядування як основи людського потенціалу регіонів став центральною ідеєю для досвіду Польщі, що особливо цікаво для регіонів України з високою концентрацією активних представників громадянського суспільства (громадських організацій, активістів, волонтерів, тощо) – наразі така тенденція яскраво простежується у східних регіонах країни.

#### Список використаних джерел

1. *Адамович С.* Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: використання досвіду в українських реаліях. Українознавчі студії. 2008. № 8/9. С. 316–322., с. 319
2. *Белл Д.* Китайська модель. Політична меритократія та межі демократії / пер. Олександр Дем'янчук, Київ, 2017. 312 с.
3. *Белоусова Євгенія Валеріївна.* Механізми формування та реалізації кадрового потенціалу державної служби: дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Белоусова Євгенія Валеріївна, Харків, 2021. 225 с. Бібліогр.: с. 192–221.
4. Бюджетний кодекс України. Закон України 2456-VI від 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
5. *Гребоножко Є. П.* Концептуалізація європейського досвіду формування людського потенціалу в системі державного управління: можливості для України (на прикладах Польщі, Німеччини та "вестмінстерської" моделі Великобританії). *Теорія та практика державного управління.* 2018. Вип. 2., С. 242–249. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2018\\_2\\_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2018_2_38)
6. *Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васина А. Ю., Гордієнко Л. Ю.* Державне управління. Навч. посіб. Київ, 2003. 343 с.
7. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.; за наук. ред. Я. А. Жаліло, Київ, 2019.
8. Енциклопедичний словник з державного управління. Уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. за ред. Ю. В. Ковбаско, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна, Київ, 2010. 820 с.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад. *Закон України 157-VIII* від 14.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
10. *Козарезенко Л. В.* Державне регулювання розвитку людського потенціалу в контексті політики підвищення якості життя населення. *Економіка розвитку.* 2014. № 1(69). С. 55–63.
11. Конституції нових держав Європи та Азії. Упоряд. С. Головатий. Київ, 1996. С. 249–250.
12. Податковий кодекс України. *Закон України № 2755-VI* від 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
13. Реформа децентралізації. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciy>
14. Реформа професійної освіти протягом всього життя (FPTLV): введена Законом Франції 32007-148. URL: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1181\\_page\\_73.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1181_page_73.html)
15. *Селіванов С. В.* Підходи до розуміння кадрового потенціалу в органах державної влади в Україні, Slovak international scientific journal (Bratislava, Slovakia), Part 2. 2018. № 14. С. 48–53.
16. Accreditation of Universities to Grand Degrees in Social Work General Social Care Council/(ed. M.Wardle). London: General Social Care Council, 2002. 41 p.
17. The Civil Service system in Poland Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <https://dsc.kprm.gov.pl/en/what-is-the-civil-service>.

#### References

1. Adamovych S. (2008) Administratyvno-terytorialna reforma v Pol'shchi: vykorystannya dosvidu v ukrayins'kykh realiyakh. *Ukrayinoznavchi studiyi.* № 8/9. S. 316–322., s. 319 [in Ukrainian]
2. Bell D. (2017) *Kytays'ka model'. Politychna merytokratiya ta mezhi demokratsiyi / per. Oleksandr Dem'yanchuk, K.: Nash Format, 312 s.* [in Ukrainian]
3. Byelousova Yevheniya Valeriyivna (2021) *Mekhanizmy formuvannya ta realizatsiyi kadrovoho potentsialu derzhavnoyi sluzhby: Dys. kand. nauk z derzh. upravlinnya: 25.00.02 / Byelousova Yevheniya Valeriyivna, Kharkiv, 225 s.* Bibliogr.: s. 192–221. [in Ukrainian]
4. *Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny (2022) Zakon Ukrayiny 2456-VI* vid 01.01.2022 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [in Ukrainian]
5. Hrebonozhko YE. P. (2018) *Kontseptualizatsiya yevropeys'koho dosvidu formuvannya lyuds'koho potentsialu v systemi derzhavnoho upravlinnya: mozhlyvosti dlya Ukrayiny (na prykladakh Pol'shchi, Nimechchyny ta "vestminsters'koyi" modeli Velykobrytaniyi) / YE. P. Hrebonozhko // Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya, Vyp. 2., S. 242-249.* Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2018\\_2\\_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2018_2_38) [in Ukrainian]
6. *Derzhavne upravlinnya (2003) Havch. posib. A.F. Mel'nyk, O. YU.Obolens'ky, A.YU. Vasina , L.YU. Hordiyenko. Za red. A.F. Mel'nyk, K.: Znannya-Pres, 343 s.* [in Ukrainian]
7. *Detsentralizatsiya vlady: poriyadok dennyy na seredn'ostrokovu perspektyvu : analit. dop. (2019) Zhailo YA. A., Shevchenko O. V., Romanova V. V. ta in.; za nauk. red. YA. A. Zhailo, Kyiv: NISD, 192 s.* [in Ukrainian]
8. *Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya (2010) ukklad. : YU. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in. ; za red.*

YU. V. Kovbasyuka, V. P. Troshchynskoho, YU. P. Surmina, K.: NADU, 820 s. [in Ukrainian]

9. Zakon Ukrainy "Pro dobrovill'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad" (2020) Zakon Ukrainy 157-VIII vid 14.05.2020 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> [in Ukrainian]

10. Kozarezenko L. V. (2014) Derzhavne rehulyuvannya rozvytku lyuds'koho potentsialu v konteksti polityky pidvyshchennya yakosti zhyttya naselennya/ L. V. Kozarenko // Ekonomika rozvytku, № 1(69). S. 55–63. [in Ukrainian]

11. Konstytutsiyni novykh derzhav Yevropy ta Azii (1996) Uporyad. S.Holovaty, K.: Ukr. Pravn. Fundatsiya. Vyd-vo "Pravo", S.249-250. [in Ukrainian]

12. Podatkovyy kodeks Ukrainy (2022) Zakon Ukrainy №2755-VI vid 01.01.2022 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> [in Ukrainian]

13. Reforma detsentralizatsiyi (2021) Uryadovyy portal. Yedyny veb-portal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrainy. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi> [in Ukrainian]

14. Reforma profesynoyi osvity protyhom vs'oho zhyttya (FPTLV): vvedena Zakonom Frantsiyi 32007-148 (2007) Retrieved from: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1181\\_page\\_73.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1181_page_73.html) [in Ukrainian]

15. Selivanov S. V. (2018) Pidkhody do rozuminnya kadrovoho potentsialu v orhanakh derzhavnoyi vlady v Ukraini Slovak international scientific journal (Bratislava, Slovakia), Rart 2. № 14. S. 48–53. [in Ukrainian]

16. Accreditation of Universities to Grand Degrees in Social Work (2002) General Social Care Council/(ed. M.Wardle). London: General Social Care Council, 41 p.

17. The Civil Service system in Poland (2005) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <https://dsc.kprm.gov.pl/en/what-is-the-civil-service>.

Отримано: 03.12.2021  
Ухвалено до друку: 29.12.2021  
Опубліковано: 31.01.2022

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Public Administration, 1(15), 11-15.

UDC: 351.

DOI: [doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-2/9](https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-2/9)

Yevhen Hrebonozhko, Doctor of Philosophy in Public Administration, Assist. Prof.  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### PROSPECTS FOR HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

*Systematic work on the formation, improvement and development of human resources is the key to the effective functioning and stable operation of the entire civil service system in the country. Ongoing work on training is relevant both for the capital and for the most remote and smallest settlements of Ukraine.*

*However, while in large cities, staffing is usually not a problem, it is a critical issue for the newly formed united territorial communities across the country. The reform of decentralization of power and the transfer of a number of competencies to local governments have revealed an acute shortage of people who would have the necessary competencies and knowledge to implement the ideas laid down in the reform.*

*Some settlements of our country are actively continuing to lose their human potential. They suffer from urbanization, internal migration, demographic crisis, and so on. This is what makes it necessary to develop and implement a national human resources development program in order to effectively complete the implementation of decentralization reform and establish the further functioning of local government in newly created communities.*

*The article theoretically substantiates the need to develop an effective system of human resources development of the regions of Ukraine, taking into account European experience and international standards in this area.*

*The analysis and systematization of scientific sources revealed that the newly created united territorial communities, which were created as a result of administrative-territorial reform, faced the problem of lack of competent staff, which makes it impossible for them to perform new functions.*

*The study analyzed the European experience in forming a system of human resources development, highlighted the current problems in domestic personnel policy, identified a number of recommendations for improving human resource management processes in Ukraine.*

*Keywords: local self-government, decentralization, public administration, public service, human potential, personnel potential, Ukraine, region, system, reform, transformation.*

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.  
Public Administration, 1(15), 16-19.  
UDC: 351.  
DOI: doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-3/9

Chengzhang Zou, Ph.D., Postdoctoral student,  
Beijing Normal University, Beijing, China  
<https://orcid.org/0000-0002-6425-3811>  
e-mail: 787234243@qq.com

## THE PRINCIPLE OF PEACEFUL COEXISTENCE OF TWO SYSTEMS AS A DOCTRINE AFTER THE 20TH CONGRESS OF THE CPSU IN 1956

*The purpose of the article is to analyze one of the key moments in the history of the Soviet Union – the 20th Congress of the Communist Party of the Soviet Union in February 14-25, 1956. The task is to investigate the relationship between the two main ideas that were expressed at the sessions of the Congress by N. S. Khrushchev and party comrades: exposing the personality cult of J. V. Stalin and rethinking the idea of peaceful coexistence of the two systems, proposed by V. I. Lenin. The history of philosophy in Stalin's period, the struggle of dialectics with mechanists is analyzed, the influence of J. V. Stalin on changes in philosophy, which has acquired a dogmatic character thanks to the cult of personality, is demonstrated. Dialectics with its unity of opposites, being at the basis of all phenomena of nature and society, creates contradictions in the understanding of certain phenomena. That is why the concepts of "peace" and "war" acquire opposite connotations. After the exposure of the cult of personality, it is time for a new ideology, part of which is the recognition of terror in past and a peaceful orientation in foreign policy. The article analyzes the critical literature and transcripts of the congress' reports.*

**Keywords:** 20th Congress of the Communist Party of the Soviet Union, the principle of peaceful coexistence of two systems, the history of Marxism, Soviet Philosophy, the history of the Communist Party of the Soviet Union.

**Introduction.** There was a period in the history of the Soviet Union when the country's official ideology changed its attitude towards to a diametrically opposite. This phenomenon went down in history as a condemnation of the personality cult and criticism of one ideology of another. The key process was the 20<sup>th</sup> Congress of the Communist Party of the Soviet Union and the key event was the presentation of the First Secretary N. S. Khrushchev with his historic speech. The events of those years influenced not only the further fate of the Soviet Union but also other socialist countries. The Great Russian Encyclopedia literally emphasizes the doctrinal status of the idea of peaceful coexistence of the two systems for Soviet ideology: "After the 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU (1956), the policy of peaceful coexistence acquired doctrinal significance for the Soviet leadership, which remained until the end of the 1980s. At the same time, the concept of 'peaceful coexistence' has been eroded since the mid-1950s: in 1954, the PRC and India signed an agreement called 'Pancha Shila' ('five principles'), which interpreted peaceful coexistence as peaceful relations between states, and not between different world systems (later the Chinese leaders also declared their readiness to build relations with the USSR on the basis of peaceful coexistence). After the collapse of the world socialist system at the end of the 1980s, the term 'peaceful coexistence' is leaving the political vocabulary, retaining mainly in the historical and political context" [3].

The 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU was held in the winter of February 14–25, 1956 in the Big Kremlin Palace in Moscow. It is known from open sources that about 1500 delegates attended, representing more than 6 million party members and more than 400000 party candidates [1]. The congress was attended by delegations of communist and workers' parties from half a hundred foreign countries. All this testifies to the power of influence of the ideas put forward at the meetings and circulated in the proceedings of the meetings. In historical and ideological terms, it was the end of the Stalinist era, it made it possible to discuss the concept of "freedom", activated the communist ideals of the past. Theorists of Marxism argued that in the history of the USSR, for a long time there was a misinterpretation of the ideas of communism, and now the time has come for reflection and rethinking. It marked the weakening of

ideological censorship in literature, art, and philosophy, which brought up many previously forbidden topics, and the return of many forbidden personalities. At a closed meeting of the CPSU Central Committee at the end of the congress, a speech was made criticizing the personality of J. V. Stalin, it was argued that there was a cult in an atheistic country, and it was the cult of the leader's personality. They also discussed the state of affairs in the world, the role of socialism as a world system, its struggle against the enemy – imperialism. The collapse of the colonial system and the emergence of new developing countries were a kind of victory in this competition. However, it was a tactical, but not strategic victory, the strategy of the Soviet Union was the struggle for influence in these newly formed countries. In this regard, the Leninist principle of the possibility of peaceful coexistence of states with different systems was updated. In other words, the peaceful coexistence of the two systems.

**The cult of personality and its influence on the principle of peaceful coexistence.** The 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU adopted a decision on the variety of forms of transition of states to socialism. This diversity is a consequence of the development of the idea of a priori conflict with the possibility of peaceful alternatives. Civil wars are no longer, according to the official ideology, a necessary stage on the way to a new social formation. One of the first steps in criticizing Stalin's personality was a speech at the congress of A. I. Mikoyan, who criticized *History of the Communist Party of the Soviet Union (Bolsheviks): Short Course* (1938), even though J. V. Stalin was not personally mentioned in this speech. The essence of this speech is not so much in criticizing the personality of the leader as in demonstrating the strong influence of propaganda, misinterpreted philosophical ideas, and distortion of history. The chapter *On Dialectical and Historical Materialism* became a source of philosophical knowledge in the field of Marxism-Leninism, which contained only an official, verified interpretation of the main questions of the history of the party and Marxism-Leninism. Although it is possible that J. V. Stalin did not write the book, but he definitely wrote drafts for the philosophical chapter. He argues that the basis of Marxism is the doctrine of G. Hegel about his system and dialectical method: "In characterizing their dialectical method, Marx



and Engels usually refer to Hegel as the philosopher who formulated the main features of dialectics. This, however, does not mean that the dialectic of Marx and Engels is identical with the dialectic of Hegel. In fact, Marx and Engels took from Hegel's dialectics only its 'rational kernel', discarding the Hegelian idealistic husk and developing dialectics further in order to give it a modern scientific look" [10]. Further in the text there are words that confirm the connection between philosophy and politics: "This means that in order not to be mistaken in politics, it is necessary to pursue an irreconcilable class proletarian policy, and not a reformist policy of harmony of the interests of the proletariat and the bourgeoisie, and not a conciliatory policy of capitalism 'growing' into socialism. This is how matters stand with the Marxist dialectical method, if we take it as applied to social life, as applied to the history of society" [10].

This interpretation did not allow any arbitrary interpretation, only scholastic retransmission. The book *The Harsh Drama of the People: Scientists and Publicists on the Nature of Stalinism* (1989) contains articles that re-evaluate the historical heritage, including Soviet philosophy. In the article *The Suppression of Philosophy* A. Ogurtsov writes: "Stalinism is, first of all, a regime of personal power, autocracy with its rejection of the democratic principles of social and political life, the unification of culture, a repressive ideology that was formed around the mythological cult of one Leader's personality and one value – Order" [7, c. 353]. The concept of "order" becomes an imperative, impossible without constant control, and control is not possible without violence. In its essence, this principle contradicts the possibility of peaceful coexistence not of two systems, but of the real existence of even one system. "Here politics was replaced by politicking, science – by serving utilitarian-pragmatic goals, philosophy – by the ideology of the elite, which became the helm of the power of the command-bureaucratic system, which itself was also suppressed by the despotic will of the autocrat. Stalinism did not need philosophy as a science. An objective, critical understanding of reality was completely alien to him, the very search for truth was unacceptable, for the latter had already been proclaimed 'a brilliant teacher and leader of all peoples'. Therefore, the 'already announced' truth had only to be repeated, memorized and commented on. It was on this 'cultivated' soil that the autocratic regime and authoritarian ideology grew, with its cult of the Leader, thoughtless faith in the wisdom of his decisions, with violence as the main method of educating a new person" [7, c. 353]. With the advent of the Stalinist philosophers, it led to a drop in the level of philosophical work. This was noticeable in the sharp narrowing of the subject matter, and in the revision of all the former thinkers of the past. This problem was observed in the collection *Hegel and Dialectical Materialism* (1932), in the articles of M. B. Mitin *Hegel and Dialectical Materialism*, P. F. Yudin *The Struggle on Two Fronts and Hegelian Dialectics*, V. Raltsevich *Hegel – the ideologist of the bourgeoisie*, G. Bammel *Hegel and modern bourgeois philosophy*, V. Vandek, V. Timosko *Hegel's struggle against materialism* [5]. The narrative increasingly often contains the key words of the new ideology, which clearly have non-peaceful connotations: "struggle on two fronts", "ideologue of the bourgeoisie", "Hegel's struggle against materialism". Researcher A. Ogurtsov in his article *The Suppression of Philosophy* (1989) writes: "Its language is striking: 'open a Bolshevik fire', 'open a fierce battle', 'give a decisive rebuff', 'open a decisive fire', 'fight for the purity of our theoretical weapon',

'give a merciless rebuff to all attempts to blunt the edge of materialist dialectics', etc. The militarized style was supposed to create the image of the Enemy, to present yesterday's like-minded people, teachers and their own comrades as malicious enemies and direct ideological opponents. Such stylistic figures were used to 'sharpen weapons', which will soon be used not only against the theoretical and ideological cadres of the party, but also against their own people. Philosophy is literally becoming an ideological club, with the help of which the Stalinists completed the rout of freedom-loving philosophical thought, and put an end to even the smallest islands of independent theoretical research" [7].

In 1930s in Soviet philosophy, which formed the basis of ideology, there was a struggle between two groups: mechanists and dialectics. The first group included L. Axelrod and A. K. Timiryazev, A. Varyash, I. I. Skvortsov-Stepanov, V. Sarabyanov and others. Another group included A. M. Deborin, J. Stan, N. Karev, G. Bammel and others. "Just as the struggle within the party was waged on two fronts against the 'right' and against the 'left', just as in philosophy it was necessary to open two fronts, along with the struggle against the 'mechanists', a struggle should have begun on another front – against the 'Menshevik idealism'" [7]. The Soviet philosopher M. B. Mitin in his article *Lenin and Philosophy* gave an enthusiastic review of the book by the leader of Soviet philosophy A. M. Deborin *Lenin as a Thinker* (1924): "It is the best presentation of the philosophical views of Lenin, and thus of dialectical materialism" [6]. In the late 1930s, the situation changed, J. V. Stalin finally defeated the opposition currents in the party, and he began to assert his monopoly, implant the cult of his personality in all spheres of spiritual life. Philosophy was among the first victims of Stalinization. Researcher S. Korsakov writes A. M. Deborin refused to publish an article in which Stalin would be proclaimed as the great classical philosopher of Marxism. From the beginning of 1930s, the structures of the Central Committee began systematic pressure on A. M. Deborin. Head of Agitprop Central Committee A. I. Stetsky told the philosopher that now it is necessary to establish one authority in all sciences – Stalin. That is why M. B. Mitin and his supporters started an offensive against the A. M. Deborin's supporters. On June 7, 1930, the famous article was published by M. B. Mitin, V. N. Raltsevich and P. F. Yudin – *On the new tasks of Marxist-Leninist philosophy* (1930), in which political accusations were made against the A. M. Deborin's supporters. The main charge was that they ignored V. I. Lenin as a philosopher. This is only a special case, but it well illustrates the absurdity of what is happening, since in fact it was impossible to ignore the teachings of V. I. Lenin, but it was possible to blame it [6].

Thus, the cult of personality, which was announced at the 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU, was formed on the basis of Stalinist philosophy with its dialectical logic. Dialectics of materialism asserts the possibility of joint coexistence of opposites, and as it is known, the essence of dialectics is the struggle of opposites. In political terms, this meant striving for peace by military means. The ideas put forward by the Soviet leader and philosopher V. I. Lenin about the peaceful coexistence of two systems (socialism and capitalism) could not be realized under the conditions of Stalinist ideology.

**Possibility of a peaceful path to a new social formation without war.** "Lenin's principle peaceful coexistence of states with different social systems has been and remains the general line of our country's foreign policy". With such an ideological statement made at the 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU by First Secretary

N. S. Khrushchev, this doctrine was supposed to determine the country's foreign policy and its philosophy in second half of 20<sup>th</sup> century [1]. The end of the personality cult meant both the end of the previous ideology and the beginning of a new one. At the 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU, the authorities mistakes were named, the modest word "mistakes" means mass terror, persecution, and murder. In his dissertation for the degree of Doctor of Historical Sciences *Lenin's principle of peaceful coexistence of two systems and the struggle of the CPSU and the Soviet government for its implementation at the present stage (1953–1956)* (1957) researcher of the Kiev State University named after T. H. Shevchenko M. S. Zolotarev writes: "... The Central Committee of the CPSU and the Soviet government were not afraid to tell our people about the mistakes that our diplomacy made in the atmosphere of the cult of personality... Following Lenin's behests, the Party and the Government are pursuing a deeply principled and at the same time flexible foreign policy aimed at strengthening cooperation between peoples" [11, c. 328].

The main source of study of the main ideas announced at the Congress is the reports with transcripts published in 1956. Due to the large amount of materials, the verbatim report of the 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU is divided into two volumes. The first includes transcripts records of 1-12 sessions, the second – transcripts records of 13-20 sessions, resolutions and appendices. At the beginning of his speech, First Secretary N. S. Khrushchev talks about the successes in domestic politics: "In the field of domestic politics, these were the years when the party, proceeding from the interests of the whole people, critically assessing the situation in agriculture and industry, it took a number of serious measures in order to rely on the successes achieved to take a new major step forward in the socialist development of the country" [1, c. 9]. Following the announcement of the achievements of domestic policy, N. S. Khrushchev announced that during the reporting period between the Congresses, economic growth has been observed. In agriculture and in the economy, the party took a number of measures that contributed to the achievement of success and the growth of the welfare of the socialist country.

In addition, N. S. Khrushchev reported the following about the successes in foreign policy: "During the reporting period, important events took place in the field of foreign policy. The tensions in international relations fraught with great dangers, thanks to the consistently peaceful foreign policy of the countries of the socialist camp, gave way to a certain detente. Precisely because the Soviet Union, together with its friends, the People's Republic of China and other People's Democracies, timely launched a series of consistent foreign policy measures supported by all peace-loving forces, real prospects for the better opened up in the international arena" [1, c. 9]. Analyzing the speech it is clear that the party considers the wisdom of the Marxist-Leninist teaching on which the party's activity is based.

Above in the text, the number of countries participating in the Congress was mentioned, but it is worth recalling the very problematic relationship between the official ideology and the concept of the nation. If we talk about the peaceful coexistence of systems, then at first glance, the problem of "nation" fades into the background, but this is not entirely true. In their research S. V. Rudenko and V. Y. Vilkov come to conclusions, they write in their article *De-Stalinization of the Concept of the Nation in Soviet Marxism in the Second Half of the 20<sup>th</sup> Century* (2020) about some problems of Soviet philosophy through the prism of contemporary philosophy: "The reasons for the ideologization of the re-

search work of Soviet scientists and their accessible results (accessible to all citizens, rather than a limited group, especially in the 1980s), were that the theory and concept of the nation were of traditional interest not only for Marxism as a science. They also performed such important, for the political system and power in the USSR, functions as: the theoretical substantiation of the system of regulatory and legal statuses of ethno-national communities (nations, ethnic groups, ethnic minorities) in the Soviet Union; scientific apology of the party strategy of 'bringing nations together under socialism'; the development and popularization in the mass consciousness of the ideology of the 'new historical community' – 'the Soviet people'; ideological, theoretical and methodological support for the propaganda work of the CPSU and its structures and, in general, the struggle of the institutionalized power of the Soviets against the manifestations of 'bourgeois nationalism'; conducting counter-propaganda against all non-Marxist or anti-Marxist ideas, theories, ideologies and philosophies that were created in the West and were considered hostile to the 'matter of socialism and communist building', the victory of the national liberation movements of oppressed peoples, especially in developing countries" [9, c. 162].

It is noticeable how the narrative changes, instead of mentioning enemies, friends appear, instead of militant rhetoric, concepts appear "peaceful foreign policy", "friends", "peace-loving force". The statements made by the leadership of the Communist Party call for peace. Indeed, steps were taken to radically improve Soviet-American relations. The rhetoric of the party is that it is not the Soviet Union needs the peaceful coexistence of two systems, but the whole world is waiting for the peaceful coexistence of the two superpowers. As an argument, the reference is often made to the "arms race", "a dangerous build-up of forces". To replace the slogan "Let's arm ourselves!" comes the slogan "Let's trade!". It was with the development of economic relations that the Soviet Union saw the possibility of maintaining peace, according to the official ideology. "To strengthen the cause of world peace, it would have enormous the importance of establishing strong friendly relations between the two largest powers in the world – the Soviet Union and the United States of America. We believe that if the well-known five principles of peaceful coexistence were the basis of relations between the USSR and the United States, this would have truly outstanding significance for all mankind and would, of course, be useful to the people of the United States no less than the peoples of the USSR and all other peoples. These principles – mutual respect for territorial integrity and sovereignty, non-aggression, non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit, peaceful coexistence and economic cooperation – are now shared and supported" [1, c. 31–32].

The meeting was attended by the First Secretary of the Central Committee of the Socialist Unified Party of Germany, W. E. P. Ulbricht, in his report he touched upon the topic of philosophy and ideology. As a graduate of the International Lenin School, he knew the foundations of Marxism-Leninism well, understood the philosophy and history of the party. In his speech, he gives interesting formulations: "Comrade N. S. Khrushchev stressed that thanks to the might of the Soviet Union, the states of the socialist camp, and thanks to the strength of the peace camp, there are real possibilities for ensuring peace ... Representatives of capitalist ideology admit that they cannot oppose anything to Lenin's ideology; that is why they seek to pervert dialectical and historical materialism ... In the midst of the great ideological struggle

currently taking place between representatives of both social systems, it is our duty to direct our propaganda work towards a more persistent struggle than until now" [1, с. 300-301].

#### References

1. 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU (February 14-25, 1956): Transcript report. Vol. 1. Moscow : Gospolitizdat, 1956a. 640 p.
2. 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU (February 14-25, 1956): Transcript report. Vol. 2. Moscow : Gospolitizdat, 1956b. 560 p.
3. Barishpolets V. A. Peaceful Coexistence. *Great Russian Encyclopedia: in 30 volumes. Volume 20: Meotskaya archaeological culture-Mongol-Tatar invasion*. Moscow : Great Russian Encyclopedia, 2012 . 766 p.
4. Deborin A. M. Lenin as a Thinker. Moscow: Krasnaya nov, 1924. 88 p.
5. Hegel and Dialectical Materialism. Moscow : Partizdat, 1932. 276 p.
6. Korsakov S. Mitin (Gershkovich) Mark Borisovich. *Scientists of the Academy of Sciences. 1920s-1950s. Collection of portraits of the photographer M. S. Nappelbaum with biographical information*. Moscow : Institute of the History of Natural Science and Technology RAS, 2010. 591 p.

7. Ogurtsov A. P. The Suppression of Philosophy. *The Harsh Drama of the People: Scientists and Publicists on the Nature of Stalinism* / Eds. Yu. P. Senokosov. Moscow : Politizdat, 1989. 512 p.

8. On the New Tasks of Marxist-Leninist Philosophy (co-authored with V. N. Raltsevich, P. F. Yudin). Pravda. 1930. 7 June.

9. Rudenko, S., Vilkov, V. (2020). De-Stalinization of the Concept of the Nation in Soviet Marxism in the Second Half of the 20th Century. *Politické Vedy*. Vol. 23. No. 4. P. 160-195. <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2020.23.4.160-195>

10. Stalin J. V. About Dialectical and Historical Materialism. *Works. T. 14*. Moscow : Publishing House "Pisatel", 1997. P. 253–282.

11. Zolotarev, M. S. (1957). Lenin's principle of peaceful coexistence of two systems and the struggle of the CPSU and the Soviet government for its implementation at the present stage (1953-1956). *Candidate's thesis*. Kyiv.

Received: December 03, 2021

Approved for printing: December 29, 2021

Published: January 31, 2022

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.  
Державне управління, 1(15), 16-19.

УДК:351

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-3/9>

Ченгжанг Жоу, д-р філософ., докторант

Нормальний університет Пекіна, Пекін, Китайська Народна Республіка

<https://orcid.org/0000-0002-6425-3811>

e-mail: 787234243@qq.com

### ПРИНЦИП МИРНОГО СПІВІСНУВАННЯ ДВОХ СИСТЕМ ЯК ДОКТРИНА ПІСЛЯ ХХ З'ЇЗДУ КПСС У 1956 РОЦІ

Проаналізовано один із ключових моментів в історії Радянського Союзу – ХХ з'їзд Комуністичної партії Радянського Союзу 14–25 лютого 1956 р. Досліджено взаємозв'язок між двома основними ідеями, висловленими на засіданнях з'їзду Н. С. Хрущовим та товаришами по партії: розкриття культу особистості Й. В. Сталіна та переосмислення ідеї мирного співіснування двох систем, запропонованої В. І. Ленінін. Проаналізовано історію філософії сталінського періоду, боротьбу діалектики з механістами, продемонстровано вплив Й. В. Сталіна на зміни у філософії, яка набула догматичного характеру завдяки культу особистості. Діалектика з її єдністю протилежностей, що лежить в основі всіх явищ природи та суспільства, породжує суперечності в розумінні тих чи інших явищ. Саме тому поняття "мир" та "війна" набувають протилежних конотацій. Після викриття культу особистості настав час нової ідеології, частиною якої є визнання терору в минулому та миролюбна орієнтація у зовнішній політиці. Проаналізовано критичну літературу та стенограми доповідей з'їзду.

Ключові слова: ХХ з'їзд Комуністичної партії Радянського Союзу, принцип мирного співіснування двох систем, історія марксизму, радянська філософія, історія Комуністичної партії Радянського Союзу.

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.  
Public Administration, 1(15), 20-23.  
UDC: 351/354(4)  
DOI: doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-4/9

Maryna Kutepova, Graduate Stud.  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine  
<https://orcid.org/0000-0002-8560-8001>  
e-mail: marynakutepova8@gmail.com

## DEVELOPMENT OF CONTEMPORARY DEVOLUTION PROCESSES IN GREAT BRITAIN

*The main purpose of the article is to analyze the devolutionary processes in Great Britain, which have intensified and institutionalized since the late twentieth century and continue to the present days, as well as their impact on the political and socio-economic development of its member countries – England, Wales, Scotland and Northern Ireland.*

*Theoretical and methodological basis of the study are scientific methods and methodological approaches to understanding the process of interaction of public authorities under conditions of devolution. An important condition of the chosen research strategy is the observance of the principles of objectivity, multifactoriality and systematicity. The study is based on methodological principles of a systematic approach. Using a systems approach makes it possible to study the interaction of public authorities in the UK in the context of devolution as a single system. Based on the fact that devolution involves the creation of certain institutions, as well as institutional adaptation to a management system that adapts to new conditions, the main methodological approach to analysis was the institutional approach.*

*The article emphasizes that for a long time the United Kingdom has been a model of decentralized political governance based on the culture of civil society and the representation of local interests in the national government. To a large extent, Britain's sustainable development depends on a periodic political compromise. It can alleviate the main contradiction of the British political system – the dichotomy of the principles of the supremacy of parliament and regional self-government.*

*It is proved that the decentralization of public administration in the UK means the devolution of central government and increasing the responsibility of local government in the expansion and development of various forms of interaction between state and society. In general, the process of decentralization of power in the UK is complex and ambiguous one. The process of devolution in the UK is characterized by asymmetry, as evidenced by the lack of legislative powers of England. In this context, it is stated that the procedure of interaction between public authorities at different levels is not well established. Today there is a significant number of control functions, levers of administrative and financial pressure on central offices, as well as the lack of clear recommendations by which local authorities could determine what is within their competence and address urgent issues more effectively.*

**Keywords:** devolution, decentralization, Great Britain, government, regions, regionalization.

**Introduction.** Over the last decade, a feature of government processes in many European states has been the decentralization of power in various forms – federalization, regionalization and devolution of powers. In the UK, a system of centralized control combined with decentralized decision-making through separate government agencies for countries and regions of the UK has evolved over many decades. However, the ability of the countries and regions of the United Kingdom (England, Wales, Scotland and Northern Ireland) to reflect territorial priorities in policy or in addressing local financial issues has been limited. From this point of view, Great Britain, despite the devolution, retained its status of a classical unitary state.

It is also important that the devolutionary processes in Northern Ireland, Scotland and Wales in the late 1990s could be seen not simply as administrative decentralization, but also as a radical withdrawal – the change of constitutional mechanisms that provide greater territorial autonomy in policy development and implementation. However, from a constitutional point of view, "Britain is half-way", because in England, where more than 80 percent of Britain's population lives, there is no separate decentralized parliament or assembly. However, although major political parties and scholars widely acknowledge that the system of government in England, including the balance of power between central and local government, needs fundamental change. However, there is no consensus on the form in which such a change should take place.

Based on the relevance of the research topic, the main purpose of the article is to analyze the devolutionary processes in Britain, which have intensified and institutionalized since the late twentieth century and continue to the present day, as well as their impact on the political and socio-economic development of its member countries – England, Wales, Scotland and Northern Ireland.

**Sources.** The problem of decentralization of public administration has long been of interest to researchers. First, they analyze the meaning of the term "decentralization", which is defined as the process by which powers, functions, responsibilities and resources are transferred from central government to regional and local governments. It should be noted that the decentralization process is a common trend in almost all European countries. There is a general tendency to strengthen relations between regional and local governments and the central government. However, this movement is not uniform and linear one. In EU countries, decentralization takes various forms, based on the ideas and values shared by all EU member states: self-government, civic participation and proximity to government.

To date, scholars have developed a number of theories that explain the causes and consequences of power devolution and resources from central to subnational governments. Among the scholars who have studied various problems and prospects of decentralization in the UK and EU countries are: S. Ayres, S. Bellamy, J. Baldersheim, H. Braibant, M. Drakeford, J. Whitaker, M. Drakeford, B. Lockwood, J. Monson, H. Mintzberg, J. Pierce, F. Porceley, M. Profiroiu, L. Rose, J. Ruano, D. Jacobsen.

**Methodology.** One of the main ideas of the contemporary concept of governance, aimed at improving the efficiency of public administration, is decentralization, which involves the transfer of powers and responsibilities from the central government to lower levels of government and the private sector. In public administration, decentralization is usually seen as the process by which powers, functions, responsibilities and resources are transferred from central to local governments. From a practical point of view, decentralization can help to achieve a balance between the requirements of the periphery and the requirements of the centre. Decentralization can help solve such problems as

© Kutepova Maryna, 2022

national unity and indivisibility, protection of national interests and ensuring coordinated and balanced development, equity in the distribution of resources, development of local autonomy, etc. [4].

It should be noted that decentralization can be applied to all types of state sovereignty, but in different forms and to different degrees. Thus, decentralization is characteristic of both federal and unitary states.

In the UK, the reform of decentralization of power was called "devolution" (from the English. devolve – to transfer), by this way the term has been entrenched in the process of regionalization in the United Kingdom.

Theoretical and methodological basis of the study are scientific methods and methodological approaches to understanding the process of interaction of public authorities under conditions of devolution. An important condition of the chosen research strategy is the observance of the principles of objectivity, multifactoriality and systematicity.

The study is based on methodological principles of a systematic approach. Using a systems approach makes it possible to study the interaction of public authorities in the UK in the context of devolution as a single system.

Based on the fact that devolution involves the creation of certain institutions, as well as institutional adaptation to a management system that adapts to new conditions, the main methodological approach to analysis was the institutional approach. The institutional approach is one of the most effective in studying political processes related to individual territories, states and regions. This approach focuses on political institutions, mechanisms of separation of powers and rules of political decision-making. The institutional approach is also an important methodological basis for revealing the theory of multilevel governance, which most fully reflects the essence of devolution in the UK.

**Results.** Despite the fact that due to a certain limitations of power at the regional and local levels, the UK is seen as an example of a unitary state in which the sphere of political decision-making is dominated by central government institutions. However, the form of government and the actual system of government in the UK by the end of the 1990-s was significantly modified in the policy of regionalization and decentralization in the form of devolution.

In this context, it should be noted that the devolution policy is based on the principle of dispersion of management functions, which involves the transfer of power to the territorial level of the respective regions and the creation of an asymmetric set of territorial management structures endowed with functions and certain powers to regulate [2, c. 582].

At this time, the United Kingdom has developed a system of governance based on the principle of asymmetric devolution, in which political responsibility is unevenly distributed between the central government and regional administrations [6, c. 151].

Any division of responsibilities between different levels of government leaves some inconsistencies and differences, even in settlements with much more systematic approaches than in the United Kingdom. The lack of a written constitution in the UK and a more evolutionary and flexible approach to public administration transformation have been recognized as beneficial.

It should be noted that since the establishment of the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales in 1999 and the Assembly of Northern Ireland in 1998, there have been significant changes in the initial arrangements. In all three cases, there were changes in responsibilities initially established during the transfer of power, while in the case of

Wales, the new Welsh Government Act, adopted in 2006, was needed to streamline the initial agreement (transfer of property), and the beginning of the process of gradual acquisition of primary legislative powers. For many researchers, this is a sign of either a flaw in the original agreement or an inherent and threatening instability that has intensified in the United Kingdom. For others, the change was more a testament to the positive opportunities promised by devolution than a signal of any inalienable threats it may pose, demonstrating the flexibility of a broader constitutional settlement and its response to public sentiment and the various circumstances that may arise [6, c. 152].

The peculiarities of devolution in Great Britain are due to the influence of internal and external factors, in relation to which the determining role belonged to internal factors. Endogenous factors are associated with the preservation of internal problems of the regions, uneven socio-economic development and growing influence of the ethno-regional elite, which offers its own interpretation of the state of affairs and prospects for regional development. External, exogenous factors are linked to processes such as globalization and European integration, on the one hand, and differentiation and regionalization, on the other.

For a long time, the United Kingdom has been a model of decentralized political governance based on a culture of civil society and the representation of local interests in national government. However, we must take into account the fact that the position of local government in the British Constitution is ambiguous.

It should also be borne in mind that Britain has begun the process of decentralization in order to reduce territorial and ethnic tensions and preserve the unity of the country. It is believed that the UK has used the model of "devolution" as the maximum possible measure of decentralization, affecting the legislature, as well as its independence in some matters. However, despite the regions gaining higher status, the nature of these "states within a state" remains unitary [8, c. 479].

Ukrainian researcher of decentralization of power V. Velychko is convinced and gives an interesting example of the fact that in a number of states the term "local self-government" is not used at all. For example, "in Great Britain, Japan, and Israel, which are decentralized unitary states, there is no local self-government, as such functions are performed exclusively by residents of administrative-territorial units, and there are no local authorities. In view of this, the term "local government" is used in such countries. It should be noted that there is the opposite situation, when, on the contrary, there are no local governments, and at all levels of government there are public authorities. A striking example of such a centralized unitary country is China. As for Ukraine, it belongs to the relatively decentralized unitary states, where at the local level there are both local governments and public authorities" [9].

In this context, the position of Council of Europe expert J. Jackson on the experience of decentralization reform in the United Kingdom is noteworthy. The expert, in particular, notes that in the UK, clearly and correctly defined evaluation indicators. They are included in the British legislation governing the relationship between central government and local government, have established appropriate standards of work of the government elected by the citizens – "benchmarking". According to J. Jackson, benchmarking "extends to three areas of local government functions: their institutional capacity, providing services to the population and involving the community in the work of its elected local authorities" [7].

According to J. Jackson, the application of this method gives a real picture of the activities of local government, as well as answers topical questions about the problems of centralized management and its reform. This method can be used to determine whether the partnership of the non-governmental sector with the government is real [7].

At the beginning of the XXI century local government has acquired new features, which is associated with growing interest in this issue. The British researcher J. Chandler identifies the current importance of local government in two important ways: 1) the ability of local authorities to coordinate many individual functions and choose a strategy for the development and well-being of the community as a whole; 2) the fact that local government is the only agent that represents the interests of local communities at the national level [5, c. 2].

A striking fact in the process of decentralization reform in Britain is that Britain is the only British entity that has not acquired legislative power and its own parliament. England has always been the most developed part of Britain, on which the future of the devolution largely depended.

It should be noted that within the framework of political decentralization in the United Kingdom, an intermediate model of federalization was implemented, which consisted in maintaining the principle of the inviolability of a unitary state, called devolution. The essence of the current stage of devolution in the UK is the choice of a model and political strategy for the transition to a broader strategy of expanding the sphere of self-government of regions and their participation in political decision-making and policy development. However, decentralization in the form of federalization remains outside of the real strategic perspectives of the United Kingdom.

One of the features of devolution in the UK is the decisive influence of internal rather than external factors. Because of this, England has implemented a model of administrative decentralization, rather than functional devolution, as has been the case in other regions. Administrative devolution involves the redistribution of administrative functions in the sphere of regulation, primarily economic activity, and their transfer to eight metropolitan cities in England. At the present stage, a combined political strategy of administrative and partly functional devolution is being implemented in this region. The strategy is based on the concepts of convergence and localism. According to this, the model of administrative devolution is aimed at overcoming the uneven economic development of territories through the development of megacities. The latter are a kind of pilot projects to test and implement the most effective management technologies [1].

The autonomy of the national regions of Great Britain and its absence in England strengthened the asymmetry of the territorial structure of the unitary state. Members of the British General Assembly have repeatedly called for the creation of a "Great English Committee" or "English Parliament". However, these demands were rejected due to fears that politically strong and developed England would dominate other territories, causing clashes between national and regional parliaments. As early as 1973, the Royal Constitutional Commission declared that the federation, consisting of four units: England, Scotland, Wales and Northern Ireland, would be unbalanced and inoperable. Devolution in the UK as a process typical of unitary systems has led to a new form of territorial distribution of power that combines decentralization and asymmetric distribution of power on a federal basis. According to a number of researchers, the most likely option for the development of

the United Kingdom will be further regionalization, for example, with the empowerment of the regions of England greater powers [3, c. 16].

**Discussion and conclusions.** Thus, constitutional mechanisms in some parts of the UK have been transformed as a result of political decentralization. The United Kingdom has moved to asymmetric governance with regional autonomy for Scotland and Northern Ireland, a unitary regime for England and to a lesser extent for Wales, as Wales lacks proper legislative power after the Welsh Act of 2006. The UK Government is strengthening the development of the regions, paying attention to the inclusion of regional priorities, funding many regional projects and programs, and developing a more effective regional strategy.

Although the constitutional order in some parts of the UK has been changed by the political devolution in England, the government is still taking a more cautious approach based on strengthening the regional level through administrative decentralization. In England, unlike other regions of Great Britain, the emphasis was on strengthening the regional level through administrative decentralization. Nevertheless, such reforms are a significant strengthening of the mechanism of regional governance and open up opportunities for the transformation of intrastate relations. In general, the implications of increased regionalization for the government have not been fully understood. The need to place greater emphasis on regional development in the formulation of national policies and to adopt a more coordinated approach to the development and implementation of a regional strategy was recognized.

Consequently, the internal political, socio-economic and cultural aspects of the development of regions in the United Kingdom remain uneven, which is connected to a certain extent with the asymmetric nature of the devolutionary transformations. Prerequisites are being created and institutional mechanisms are being worked out for the transition from administrative to a possible functional devolution of governance in the regions, the main content of which is the expansion of the powers of subregional institutions and local administrations, primarily in the economic sphere. The combined political strategy of administrative and partially functional devolution in England is in a certain sense based on the concept of convergence and is aimed at overcoming the uneven economic development of territories through the development of megacities and considering them as experimental stands for testing and implementing the most effective management technologies.

The main vector in British politics in the near future will be the dominance of issues related to constitutional law, in which issues of devolution and regional development are of paramount importance, along with traditional issues of relations with the EU. Against this background, remaining somewhat hidden in the shadows, the problem of harmonizing the British constitutional convention stands out. This problem reflects and consolidates in the legal field the idea of federalization and, as an inevitable component of this process, the reform of the House of Lords. In addition, the problem of relations with the EU on Brexit comes to the fore.

The model of devolution in the UK is based on the principle of dispersal in a certain sense of the variant dispersion of managerial functions, depending on the specifics of the region. The model provides for the transfer of part of the powers to the territorial level of the respective regions and the creation of an asymmetric management model, within which the regions are endowed with separate functions and certain powers to regulate processes, primarily in the field of economics

and social relations, on the principle of clearly limiting the spheres of influence of regional and local authorities.

Thus, the decentralization of public administration in the UK means the devolution of the central government and increasing the responsibility of local government with the expansion and development of various forms of interaction between the state and society. In this context, devolution is primarily a process of transferring power from the central to the lower level. It was devolution that became the most important event of the last decades in the political and socio-economic development of Great Britain. Unlike decentralization, devolution aims at a more significant transformation of the territorial system of government – the transfer of not only executive powers, but also some legislative ones.

Consequently, the decentralization of power, which has signs of devolution in the UK, is complex and ambiguous. The process of devolution in the UK is characterized by asymmetry, as evidenced by the absence of the legislative powers of England. In this context, the lack of well-established procedure for interaction between public authorities at different levels is stated. Today there are still a significant number of control functions, levers of administrative and financial pressure on central offices, as well as the lack of clear recommendations by which local authorities could determine what is within their competence and address urgent issues more effectively.

#### References

1. Artomanova E, Lukin V., Musienko T. (2015) Britanskaya model regionalizatsii i detsentralizatsii vlasti [The British model of regionalization and decentralization of power]. *Zhurnalnyi klub Intelros "Credo New"* [Intelros magazine club "Credo New"]. №4. URL: [http://www.intelros.ru/readroom/credo\\_new/kre4-2015/28730-britanskaya-model-regionalizatsii-i-detsentralizatsii-vlasti.html](http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/kre4-2015/28730-britanskaya-model-regionalizatsii-i-detsentralizatsii-vlasti.html) [in Russian].
2. Ayres S., Pearce G. (October 2005) Building regional governance in England: the view from Whitehall. *Policy & Politics*. Vol. 33. N 4. P. 581-600.
3. Bogatyreva O.N. (2018) Protssy detsentralizatsii v evropeyskikh stranah [Decentralization processes in European countries]. *Elektronnoe prilozhenie k Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu* [Electronic appendix to the Russian legal journal]. №2. C.5-20. [in Russian].
4. Braibant G. (1985-1986) Institutions Administratives Comparees: Les Controles. Fondation nationaux des Sciences politiques, Services de Polycopies, Paris. P. 89 -93.

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.  
Державне управління, 1(15), 20-23.  
УДК: 351/354(4)  
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-4/9>

Марина Кутепова, асп.,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-8560-8001>  
e-mail: [marynakutepova8@gmail.com](mailto:marynakutepova8@gmail.com)

## РОЗВИТОК СУЧАНИХ ПРОЦЕСІВ ДЕВОЛЮЦІЇ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Проаналізовано деволюційні процеси у Великій Британії, що посилюються та інституціоналізувалися з кінця ХХ ст. і тривають до сьогодні, а також їх наслідок для політичного та соціально-економічного розвитку країни, що входять до її складу – Англії, Уельса, Шотландії та Північної Ірландії.

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять наукові методи та методологічні підходи до осмислення процесу взаємодії органів державної влади в умовах деволюції. Важливими умовами обраної дослідницької стратегії є дотримання принципів об'єктивності, багатфакторності та системності. В основу дослідження покладені методологічні принципи системного підходу. Використання системного підходу дає можливість вивчати взаємодію органів державної влади у Великій Британії в умовах деволюції як єдину систему. Виходячи з того, що деволюція передбачає створення певних інститутів, а також інституційну адаптацію до системи управління, що адаптується до нових умов, основним методологічним підходом аналізу було обрано інституційний підхід.

Актуалізовано, що до певної частини Велика Британія була зразком децентралізованого політичного управління, заснованого на культурі громадянського суспільства і представництві місцевих інтересів у національному уряді. Значною мірою сталий розвиток Великої Британії залежить від політичного компромісу, що періодично досягається. Він здатний пом'якшити головному суперечність британської політичної системи – дихотомію принципів верховенства парламенту і регіонального самоврядування.

Доведено, що децентралізація державного управління у Великій Британії означає деволюцію центральній владі та підвищення відповідальності місцевого управління за розширення та розвитку різних форм взаємодії держави та суспільства. Загалом процес децентралізації влади у Великій Британії відбувається складно та неоднозначно. Процес деволюції в державі характеризується асиметрією, про що свідчить відсутність законодавчих повноважень Англії. У цьому контексті констатується недостатня налагодженість процедури взаємодії органів державної влади на різних рівнях. На сьогодні зберігається вага кількості контролюючих функцій, важелів адміністративно-фінансового тиску на центральні відомства, а також відсутність чітких рекомендацій, за допомогою яких місцеві органи державної влади могли б визначити, що входить до сфери їхньої компетенції і, відповідно, вирішувати нагальні питання більш ефективно.

Ключові слова: деволюція, децентралізація, Велика Британія, уряд, регіони, регіоналізація.

5. Chandler J. (1993) Local government in liberal democracies: an introductory survey / Ed. N. Y.; L.: Routledge.

6. Drakeford M. (2010) Devolution and youth justice in Wales. *Criminology & Criminal Justice*. 10 (2). P.137–155.

7. Nahrebetska I. (2015) Dosvid reform: Velykobrytaniia [The experience of reforms: Great Britain]. Rada Yevropy. 25 liutoho 2015 [Council of Europe. February 25]. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/reforms-experience-in-the-united-kingdom/> [in Ukrainian].

8. Ruano J. M, Profiroiu M. (2017) Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe. *The Palgrave Handbook of decentralization in Europe* / ed. by J. M. Ruano and M. Profiroiu. L.

9. Velychko V.O. (2014) Detsentralizatsiia vlady: mizhnarodnyi dosvid [Decentralization of power: international experience.]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannya*. Vypusk 28. [State building and local self-government. Issue 28.]. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko\\_12.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko_12.pdf) [in Ukrainian].

#### Список використаних джерел

1. Артоманова Е, Лукин В., Мусиенко Т. Британская модель регионализации и децентрализации власти. *Журнальный клуб Интелрос "Credo New"*. 2015. №4. URL: [http://www.intelros.ru/readroom/credo\\_new/kre4-2015/28730-britanskaya-model-regionalizatsii-i-detsentralizatsii-vlasti.html](http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/kre4-2015/28730-britanskaya-model-regionalizatsii-i-detsentralizatsii-vlasti.html)
2. Богатырева О. Н. Процессы децентрализации в европейских странах. *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. 2018. №2. С. 5–20.
3. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Випуск 28. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko\\_12.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko_12.pdf)
4. Нагребецька І. Досвід реформ: Великобританія. *Рада Європи*. 25 лютого 2015. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/reforms-experience-in-the-united-kingdom/>
5. Ayres S., Pearce G. Building regional governance in England: the view from Whitehall. *Policy & Politics*. 2005. Vol. 33. N 4. P. 581–600.
6. Braibant G. Institutions Administratives Comparees: Les Controles. Fondation nationaux des Sciences politiques, Services de Polycopies, Paris, 1985–1986. P. 89–93.
7. Chandler J. Local government in liberal democracies: an introductory survey / Ed. New York ; L.: Routledge, 1993.
8. Drakeford M. Devolution and youth justice in Wales. *Criminology & Criminal Justice*. 2010. 10 (2). P. 137–155.
9. Ruano J. M, Profiroiu M. Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe. *The Palgrave Handbook of decentralization in Europe* / ed. by J. M. Ruano and M. Profiroiu. L., 2017.

Received: December 03, 2021  
Approved for printing: December 29, 2021  
Published: January 31, 2022

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.  
Державне управління, 1(15), 24-27.  
УДК: 351.  
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-5/9>

Інна Маркус, здобувачка  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-8203-7151>  
email: [i.markus@me.com](mailto:i.markus@me.com)

## НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЛОБІЗМУ ТА ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ ПОНЯТТЯ

*У сучасній Україні феномен лобізму досі лишається поза законодавчим полем, незважаючи на загальні тенденції до демократизації та інституціоналізації засобів залучення громадян до формування та реалізації національних політик. У межах тривалої історико-політичної ретроспективи змінювалося ставлення до поняття "лобізм", а також до його суб'єкта та об'єкта. Сучасна наука також не має однозначної відповіді на запитання, що є лобізмом, науковці порізно оцінюють вплив цього феномену на розвиток громадянського суспільства.*

*Проаналізовано різноманітні підходи до визначення лобізму, порівняно позиції вітчизняних та закордонних науковців, а також енциклопедичних джерел; виокремлено спільні та відмінні риси у визначенні концепції поняття. Зокрема, вітчизняні науковці роблять великий акцент на тому, що об'єктом лобіювання є органи державної влади, не враховуючи всю іншу сукупність акторів у публічному секторі; закордонні науковці наголошують на позитивному аспекті лобізму через залучення громадян до процесу прийняття рішень. Енциклопедичні джерела окреслюють часто правові межі діяльності лобізму, виокремлюючи основні його ознаки.*

*У результаті проведеного аналізу сформовано перелік основних аспектів, що є спільними в усіх вищезазначених джерелах, тобто формують консенсусну основу концепції лобізму. До них належать спрямованість діяльності на публічні рішення, нормативно-правові акти, законодавчі процедури та дії держави, а також на зацікавлені сторони; чітке визначення об'єктів лобістської діяльності; проведення комунікації у публічному просторі, спричинення впливу на органи державної влади та неформалізоване представництво інтересів у публічних рішеннях.*

*Базуючись на вищезазначеному, визначено власне поняття: лобізм – це діяльність фізичних чи юридичних осіб та/або їх об'єднань, спрямована на представників органів публічної влади та пов'язаних з ними осіб, задля вчинення впливу для скоснення певних дій або бездіяльності в нормотворчому процесі.*

**Ключові слова:** лобізм; громадянське суспільство; government relations.

**Вступ.** Стрімка демократизація суспільства та розвиток інститутів громадянського суспільства у світі повинен супроводжуватися включенням цих суб'єктів до всіх процесів вироблення та прийняття суспільних публічних державно-управлінських рішень, що можливо лише за умови функціонування інституту цивілізованого лобізму в державі. Можна простежити тенденцію у світі, де роль лобізму в житті розвинених демократичних суспільств з кожним роком збільшується.

Однак в Україні на сьогодні такий феномен не набув інституціоналізованого характеру, то ж наразі лобізм являє собою суперечливу, складну, багатфункціональну систему, що асоціюється переважно з тінювими формами взаємодії органів публічної влади, "кишенькових" інститутів громадянського суспільства і бізнесу. Тому відкритими залишаються питання не лише власне інституціоналізації лобізму в Україні, його концепції, механізмів застосування, форм функціонування, але й теоретичного обґрунтування лобістської діяльності в контексті функціонування органів публічної влади.

**Джерела.** Поняття "лобіст" виникло у другій половині XIX століття у Великій Британії та Сполучених Штатах Америки. Саме в цих країнах набула свого розвитку система представницької демократії, що передбачала колегіальний і процедурний процес прийняття рішень, що складався з багатьох етапів. На деяких із них існувала можливість звернення до парламентарів та членів уряду задля вирішення важливих суспільних питань. Відтак лобістами називали осіб, зацікавлених у просуванні певних законопроектів, а також осіб, що безпосередньо зверталися до керівників або членів комітетів, або ж інших підрозділів органів публічної влади. Оскільки суворий регламент не передбачав присутності сторонніх у залах засідань, члени таких "груп тиску" перебували в кулуарах, тому вони й отримали назву лобістів (від англ. *lobby* – кулуари).

Цікавими в контексті такого розуміння лобізму є періоди його формування у межах історико-політичної ретроспективи. Р. М. Мацкевич у своїй науковій праці "Особливості процесу формування інституту лобізму" виокремлює такі віхи розвитку поняття (Мацкевич, 2009):

1) Релігійний (друга половина XVI ст.) – пов'язаний з великим впливом релігійних організацій на прийняття державними установами визначних суспільно-економічних та політичних рішень;

2) Світський (перша половина XVII ст.) – пов'язаний з процесом обговорення та прийняття необхідних різнопланових рішень під час світських (офіційних та неофіційних) зустрічей;

3) Парламентський (середина XVII ст.) – пов'язаний з активною діяльністю та політичним піднесенням британського парламенту;

4) Дискусійний (перша половина XIX ст.) – пов'язаний із початком гострих політичних дебатів у конгресі США;

5) Груповий (середина XIX ст.) – пов'язаний зі становленням та розвитком групових політичних інтересів у конгресі США;

6) Політико-юридичний (друга половина XIX – початок XX ст.) – пов'язаний із негативним змістом і кваліфікуванням лобізму як хабарницької діяльності.

Саме для окреслення основної проблематики лобізму в сучасному світі та Україні насамперед слід визначитись із поняттям "лобізм" у його тлумаченні, зазначаючи всі фактори та аспекти функціонування такого явища в сучасному світі.

Значна кількість науковців юридичної сфери, такі як О. Дягілев, В. Нестерович, О. Любімов, розглядають визначення лобізму з погляду правової системи та зазначають необхідність правової легалізації та нормотворчої діяльності.



Зокрема, О. Дягілев зазначає, що лобізм – це сукупність норм, які вимагають правової легалізації, базуються на невід'ємному конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами і регулюють відносини на законодавчому рівні, що виникають у процесі захисту громадянами своїх інтересів або тих, що представляються ними, шляхом незаборонених законом методів впливу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування [2].

В. Нестерович розглядає питання лобізму виключно у правовій сфері, не беручи до уваги соціальний аспект. На його думку, лобіювання – це сукупність правових норм, що регламентують процес легітимного впливу на чітко визначені законом органи влади, а також на їх посадових і службових осіб з боку зареєстрованих та акредитованих у встановленому порядку осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (замовників) у нормативно-правових актах, що приймаються [11].

Досить ґрунтовним є визначення "лобізму" науковцем О. Любімовим. У його розумінні, лобізм – сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, суспільних об'єднань, організацій, підприємств, що спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб'єктів правовідносин з органами державної влади для справляння впливу на прийняття необхідних лобістам рішень і для активного відстоювання своїх інтересів [7].

Таким чином, можна підсумувати, що лобізм є сукупністю норм, що регулюють законну діяльність громадян, котра має на меті захист власних інтересів.

Існує і інше бачення визначення лобізму у групі вчених філософського напрямлення та вчених школи парламентаризму, таких як: О. Карпенко, М. Недюха, Ю. Ганжурова, В. Сумської, М. Лопати, І. Рейтеровича, Є. Тихомирової, М. Мунтяна, як соціального та комунікативного явища, що складається між громадськістю та органами публічної влади, при цьому переважає і політичний аспект.

О. Карпенко розглядає поняття "лобізм" виключно з боку соціального аспекту. Він зазначає, що лобізм – широко визнаний засіб формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень; цілеспрямований вплив політичних і соціальних сил на законодавчі, виконавчі і державні органи влади з метою задоволення своїх інтересів [4].

Також особливу увагу заслуговує тлумачення "лобізму" у наукових працях М. Недюхи, який долучає до поняття лобізму й комунікативний аспект. За його твердженням, лобізм – одна з найпоширеніших форм впливу добровільних об'єднань людей (груп інтересів) на органи влади в сучасних демократичних суспільствах; розгалужена система контор і агентств монополій або організованих груп при законодавчих і урядових органах, що чинять тиск (від переконання до підкупу) на представників останніх із метою ухвалення рішень (прийняття або блокування розгляду парламентом певних законів, отримання урядових замовлень, субсидій тощо) в інтересах організацій, які вони представляють [10].

Якщо розглядати тлумачення "лобізму" з погляду комунікаційного процесу, слід зупинитись й на працях Ю. Ганжурова, який визнає лобізм явищем, необхідним у взаємовідносинах держави і суспільства. За його тлумаченням лобіювання має розглядатися як невід'ємна складова політичної комунікації, що передбачає механізм прямого і зворотного зв'язку суспільства і держави. Процеси формування рішень, механізму впливу на громадську думку, захисту власної позиції – все це в широ-

кому розумінні може сприйматися як явище, що кореспондується з поняттям "лобіювання" [1].

Науковиця В. Сумська на основі проведеного ґрунтовного теоретичного аналізу подає широке визначення лобіювання. Зокрема, вона уявляє його як діяльність фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб-підприємців, їх об'єднань, консультативно-дорадчих органів, створених при органах державної влади або органах місцевого самоврядування, юридичних осіб та їх об'єднань, що здійснюється не забороненими законом методами, і спрямована на здійснення легального впливу на органи державної влади та на органи місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті), внесення змін, скасування ними рішень, крім індивідуальних, з метою закріплення в них власних інтересів лобістів або інтересів третіх осіб [13]. Очевидним є те, що в цьому визначенні вчена визначає лобіювання як легалізовану форму. Однак необхідно не забувати, що в більшості країн світу лобізм не має інституціоналізованого статусу, однак завжди існує там, де є владні відносини.

М. Лопата запропонував розглядати лобізм як спробу організації або окремих громадян впливати не тільки на ухвалення, відхилення чи зміну законів у парламенті, а також як спробу впливати на адміністративні рішення уряду, спираючись на підтримку не тільки обраних депутатів, а й різних політичних партій, державних і недержавних установ та підтримку громадськості через засоби масової інформації [6].

У навчальному посібнику "Зв'язки з громадськістю" Є. Тихомирова пропонує під лобістською діяльністю розуміти взаємодію юридичних та фізичних осіб з органами влади, метою якої є вплив на розроблення і прийняття цими органами законодавчих актів, адміністративних, політичних та інших рішень у своїх інтересах або інтересах конкретних клієнтів [14].

М. Мунтян у своїх наукових працях до визначення "лобізму" додає й термін "групи тиску", що надає цьому визначенню сучасне відображення процесу. На його думку, лобізм – це форма законного впливу "груп тиску" на управлінські рішення державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, асоціацій, територіальних утворень, прошарків громадян тощо) [9].

Отже загалом лобізм розглядається як спричинення тиску на органи державної влади шляхом проведення політичної комунікації з метою захисту інтересів окремих заінтересованих сторін.

Слід зазначити, що у вітчизняній літературі з державного управління у визначенні терміна "лобізм" приділяється велика увага функціонуванню у цьому процесі органів державної влади, що, на нашу думку, не є коректним, адже проблематика лобіювання стосується не лише органів державної влади, а й публічного сектору загалом, а саме органів публічної влади як суб'єктів цього процесу. Також варто зазначити, що лобістська діяльність – це не суто законодавчий, політичний, комунікаційний чи соціальний процес; лобізм працює із гармонійною взаємодією вищезазначених аспектів, у чому і полягає основна складність цього процесу.

Розглядаючи розвиток іноземної наукової думки з політології та державного управління зазначимо, що Ч. Вайз характеризує лобізм як справу окремих громадян, організацій, щоб вплинути на прийняття чи відхилення закону в парламенті, спираючись на підтримку народних депутатів, політичних партій, громадських організацій через засоби масової інформації [5].

Класичним визначенням лобізму в закордонній науці є формулювання Д. Трумена, який ототожнює поняття лобізму та групи інтересів та зазначає, що групи інтересів – це групи, що складаються з людей, котрі керуються певними інтересами і поглядами, з метою здійснення впливу на інші соціальні групи. Групи, які користуються для досягнення своїх цілей допомогою урядових організацій, є політичними групами інтересів [18].

На думку С. Фінера, лобізм – це будь-яка діяльність організацій, що впливають на органи державної влади з метою сприяння власним інтересам, при цьому ці організації, на відміну від партій, не можуть самі взяти відповідальність за владу в країні [17].

Слід звернути увагу на думку науковця Ф. Фарнела, який зазначає, що лобізм – це продуктивне втручання у господарські та соціальні процеси з використанням політичних методів і засобів [16]. Науковець робить акцент на тому, що лобіювання сприяє зміцненню засад толерантності у суспільстві.

Л. Зеттер у своїх наукових працях розглядає лобізм як процес пошуку засобів впливу на уряд та його інституції шляхом інформування громадськості щодо політичних питань, що стоять на порядку денному [19].

Таким чином, відмінною рисою поглядів західних науковців є те, що науковці відображають концепцією лобізму з позитивного боку, відзначаючи користь такої діяльності для суспільства, шляхом розширеного залучення громадськості в ці процеси. У свою чергу, вітчизняні науковці відображають значення лобізму виключно як негативний процес, який відбувається у публічному просторі, оскільки насамперед маються на увазі незаконні практики впливу груп інтересів на органи влади.

Енциклопедична література, зокрема юридична енциклопедія, розуміє лобізм як сукупність правових норм, які регулюють участь громадян, груп громадян, громадських об'єднань, організацій, підприємств, які спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб'єктів правовідносин з органами державної влади, які впливають на прийняття необхідних для лобістів рішень [15].

В енциклопедії державного управління зазначається, що лобізм – це діяльність соціальних груп та окремих осіб, які відстоюють свої особливі політичні інтереси; групи тиску на органи законодавчої й виконавчої влади [3].

Політична енциклопедія висвітлює поняття лобізму як легальну форму впливу на владу та зазначає, що лобізм є елементом політичного процесу в демократичних суспільствах, який не передбачає прямого підкупу суб'єктів влади та посадових осіб та не виходить за межі законності [12].

Доцільно зазначити, що на законодавчому рівні поняття лобізму досі не визначено: незважаючи на реєстрацію значної кількості законодавчих ініціатив, що мали на меті визначення та регулювання лобістської діяльності, станом на 2021 рік відповідний Закон України не прийнятий.

**Методологія.** Теоретико-методологічному розробленню проблематики лобізму присвячено низку праць вітчизняних науковців: Д. Базілевича, М. Банчука, О. Бінецького, А. Биковця, В. Брустинова, О. Войнич, І. Воронова, М. Газізова, Ю. Ганжурова, В. Гоцуляка, О. Гросфельд, А. Денисюка, О. Дягілева, О. Карпенка, Н. Лапіна, В. Лапіна, В. Лепехіна, М. Лопатого, О. Любімова, Р. Мацкевича, М. Мунтяна, М. Недюха, В. Нестеровича, О. Павроза, В. Сумську, Є. Тихомірової, П. Толстих, А. Трофименка, В. Федоренка, Д. Чернохатнього та ін.

Серед закордонних учених, які присвятили значну частину своїх наукових праць питанню лобізму, слід визначити Ч. Вайза, Ч. Ендрейна, Д. Ептера та Д. Трумена.

Водночас у практичній площині серед науковців в Україні та світі досі тривають дискусії щодо визначення суб'єкта лобізму (групи інтересів чи групи тиску), об'єкта лобізму (лише парламент чи й органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші посадові особи, інші органи публічної влади, а можливо, і помічники та радники посадових осіб), наскільки це явище вписується у правові та моральні норми життєдіяльності суспільства, а також чий інтерес зачіпає лобістська діяльність (суспільні, замовника чи власні).

**Результати.** Досліджуючи праці вітчизняних, закордонних науковців та визначення у енциклопедичних джерелах, слід зазначити, що поняття лобізму включає певні ознаки. Отже, лобізм:

- спрямований на публічні рішення, нормативно-правові документи, законодавчі процедури та дії держави; зацікавлені сторони;
- пов'язаний із комунікацією в публічному просторі між зацікавленими сторонами, громадськістю та органами державної влади;
- має на меті справити вплив на органи державної влади;
- полягає у неформалізованому представництві інтересів у публічних рішеннях.

При цьому доцільно зазначити, що вітчизняні та закордонні науковці акцентують свою увагу на масштабах сфери застосування лобістської діяльності як об'єкта, при цьому зазначаючи переважно негативні наслідки, або ж як позитивні, так й негативні наслідки. Натомість енциклопедичні джерела окреслюють певну межу діяльності лобізму, визначаючи ключові його ознаки, як-от діяльність окремих груп із метою впливу на органи влади.

**Дискусія та висновки.** Проаналізувавши трактування поняття "лобізм", нами було визначено власне наукове визначення, спираючись на досвід учених, стан розвитку суспільних відносин та місце такої діяльності в державотворчих процесах. Відповідно, лобізм – це діяльність фізичних чи юридичних осіб та/або їх об'єднань, спрямована на представників органів публічної влади та пов'язаних з ними осіб, задля вчинення впливу для скоєння певних дій або бездіяльності в нормотворчому процесі. При цьому лобістська діяльність охоплює не лише власне направлену комунікацію, але й підготування, планування, координацію, проведення досліджень або будь-яку іншу допоміжну роботу для формування підґрунтя для прийняття об'єктом лобіювання певного рішення.

#### Список використаних джерел

1. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. Політичний менеджмент. 2005. №4. С. 50–62.
2. Дягілев О. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2010. 20 с.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ. Національна академія державного управління при Президенті України. 2011. 630 с.
4. Карпенко О. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. Демократичне врядування. 2011. Вип. 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2011\\_7\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16) (дата звернення: 25.04.2019).
5. Колодій А. Основи демократії. Навчальний посібник. Київ, 2002.
6. Лопата М. Лобіювання: світова практика та українські реалії. URL: <http://postua.info/lopata.htm>
7. Любимов А. Лоббизм как конституционно-правовой институт. Государство и право. Москва, 1998. 271 с.
8. Мацкевич Р. М. Особливості процесу формування інституту лобізму. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/197>
9. Мунтян М. Лоббизм и лоббистская деятельность. URL: <http://viperson.ru/articles/muntyan-m-a-lobbizm-i-lobbistskaya-deyatelnost>.

10. Недюха М., Федорін М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу. Віче. 2010. № 3. С. 22–25.  
 11. Нестерович В. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія. Луганськ, 2010. 752 с.  
 12. Політична енциклопедія. Київ, 2011. 808 с.  
 13. Сумська В. Теоретичні підходи до визначення поняття "лобювання". *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2010\\_2\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf).  
 14. Титомірова Є. Зв'язки з громадськістю: навчальний посібник. URL: <http://yadocs.exdat.com/docs/index-24437.html?page=12#1065251>  
 15. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ. Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана. 2001. 792 с.  
 16. Farnel Frank J. Am richtigen Hebel : Strategie und Taktik des Lobbying. *Landsberg/Lech : Verl. Moderne Industrie*. 1994. 239 p.  
 17. Finer Samuel E. Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain. London, 1958. 150 p.  
 18. Truman D. The Governmental Process : Political Interests and Public Opinion. New York. 1951. P. 31.  
 19. Zetter L. Lobbying. The Art of Political Persuasion. Great Britain : Harriman House LTD, 2008. 454 p.

**References**

1. Ganzhurov Y. Parliamentary Lobbying in the Context of Political Communication. *Political Management*. 2005. №4. P. 50-62.  
 2. Diaghilev O. Legal Institute of Lobbying: Constitutional and Legal Aspect: author's ref. dis. Cand. jurid. Science: 12.00.02. Kharkiv. 2010. P. 20.  
 3. Encyclopedia of Public Administration: in 8 volumes. Kyiv. National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. 2011. 630 p.  
 4. Karpenko O. On the Expediency of Introducing the Institution of Civilized Lobbying of State-Administrative Decisions in Ukraine. *Democratic Governance*. 2011. Vip. 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2011\\_7\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16) (access date: 25.04.2019).  
 5. Kolodiy A. Fundamentals of Democracy. Tutorial. Kyiv. IB. 2002. 684 p.

6. Lopata M. Lobbying: World Practice and Ukrainian Realities. URL: <http://postua.info/lopata.htm>  
 7. Lyubimov A. Lobbying as a Constitutional and Legal Institution. State and law. Moscow. 1998. 271 p.  
 8. Matskevich RM Features of the Process of Forming the Institute of Lobbying. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/197>  
 9. Muntian M. Lobbying and Lobbying Activities.. URL: <http://viperson.ru/articles/muntyan-m-a-lobbizm-i-lobbistskaya-deyatelnost>.  
 10. Nedyukha M., Fedorin M. Lobbying as a Socio-Political Phenomenon: the Essence and Means of Influence. *Viche*. 2010. № 3. P. 22–25.  
 11. Nesterovych V. Constitutional and Legal Principles of the Institute of Lobbying: Foreign Experience and Prospects for Ukraine: monograph. Luhansk: RVV LDUVS named after E.O. Didorenko. 2010. 752 p.  
 12. Political encyclopedia. Kyiv. Parliamentary Publishing House, 2011. 808 p.  
 13. Sumska V. Theoretical Approaches to the Definition of "Lobbying". State building. 2010. №2. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2010\\_2\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf).  
 14. Titomirova E. Public Relations: a textbook / E. Titomirova. URL: <http://yadocs.exdat.com/docs/index-24437.html?page=12#1065251>  
 15. Legal encyclopedia: in 6 volumes. Kyiv. Ukrainian encyclopedia named after M. P. Bazhana. 2001. 792 p.  
 16. Farnel Frank J. (1994) Am richtigen Hebel : Strategie und Taktik des Lobbying. *Landsberg/Lech : Verl. Moderne Industrie*, 239 p. [English].  
 17. Finer Samuel E. (1958) Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain. London : Pall Mall Press, 150 p. [English].  
 18. Truman D. The Governmental Process : Political Interests and Public Opinion. New York. 1951. P. 31.  
 19. Zetter L. (2008) Lobbying. The Art of Political Persuasion. Great Britain : Harriman House LTD, 454 p. [English].

Отримано: 03.12.2021  
 Ухвалено до друку: 29.12.2021  
 Опубліковано: 21.01.2022

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.  
 Public Administration, 1(15), 24-27.  
 UDC: 351/354(4).  
 DOI: [doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-5/9](https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-5/9)

Inna Markus, postgraduate stud.  
 Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine  
<https://orcid.org/0000-0002-8203-7151>  
 email: [i.markus@me.com](mailto:i.markus@me.com)

**SCIENTIFIC APPROACHES TO THE DEFINITION OF LOBBYING AND BASIC CONCEPTS**

*In modern Ukraine, the phenomenon of lobbying still remains outside the legislative field, despite the general trends towards democratization and institutionalization of instruments aiming to involve citizens in the formation and implementation of national policies. In the course of a long historical and political retrospective, the attitude to the concept of "lobbying", as well as to its subject and object, has changed. Modern science also does not have an unambiguous answer to the question of what is lobbying, scientists also differently assess the impact of this phenomenon on the development of civil society.*

*The article analyses various approaches to the definition of lobbying compares the positions of domestic and foreign scholars, as well as encyclopedic sources; the common and distinctive features in defining the concept of the concept are singled out. In particular, domestic scholars place great emphasis on the fact that the object of lobbying is public authorities, not taking into account all the other set of actors in the public sector; foreign scholars emphasize the positive aspect of lobbying, through the involvement of citizens in the decision-making process. Encyclopedic sources often outline the legal framework for lobbying, highlighting its main features.*

*As a result of the analysis, a list of the main aspects that are common to all the above sources i.e. forms a consensus basis for the concept of lobbying. These include the focus of activities on public decisions, regulations, legislative procedures, and actions of the state, as well as on stakeholders; a clear definition of objects of lobbying activity; conducting communication in public space, causing influence on public authorities and informal representation of interests in public decisions.*

*Based on the above, the own concept was defined: lobbying is the activity of individuals or legal entities and/or their associations, aimed at representatives of public authorities and related persons, in order to influence certain actions or omissions in the rule-making process.*

**Keywords:** lobbying; civil society; government relations.

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.  
Public Administration, 1(15), 28-32.  
UDC: 351.  
DOI: doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-6/9

Lester C. Reams, Prof., Dr. of Public Administration, Juris Doctor  
Mount Saint Mary's University, Los Angeles, California, USA  
<https://orcid.org/0000-0002-6883-7072>  
email: lreams@msmu.edu

## THE MINDSET BEHIND THE SILENT DISCRIMINATORY AND RETALIATORY CONSPIRACY OF CONSTRUCTIVE DISCHARGE

*Over the years employees have faced situations when their actions that previously received praise, were now seen as disruptive. Performance standards and reviews have changed so that the employee is under-performing. Colleagues that were once supportive become distant, critical or avoid interaction. Because of these changes the employee makes the decision to leave because of the intolerable working conditions, allowing management to conclude that the employee was at fault. This article analyzes the business mindset of upper management that engages in the silent discriminatory and retaliatory conspiracy of constructive discharge. Psychological, cognitive, legal and economic factors involved are analyzed with the use of grounded theory, case studies, legal and managerial analysis. Based on the discussion of legal and workplace environment, the author formulates recommendations for business and public institutions to implement.*

**Key words:** Business mindset, constructive discharge, business and public organizations, human capital management

**Introduction.** Over the years employees have faced situations where for some reason the workplace that they knew has suddenly turned against them. Their actions that received praise and accolades are now seen as disruptive. Performance standards and reviews have changed where the employee is under-performing. Colleagues that were once supportive have now become distant, critical or avoid interaction. What the employee does not know is that all of these changes have happened silently where only a few employees know and participate in carrying out these changes. Because of these changes the employee makes the decision to leave because of the intolerable working conditions, allowing management to conclude that the employee was at fault. The purpose of this article is to analyze the business mindset of upper management that engages in the silent discriminatory and retaliatory conspiracy of constructive discharge.

**Business Mindset Overview.** A business is an organization which seeks to make a profit through individuals working toward common goals [19]. In working toward a common, the employers' focus is to create work environment where employee can be productive, contribute ideas when possible and meet the employers expectations. This means the employers and employees work cooperatively with each other.

Mindset is defined as a set of assumptions, methods, or notions held by one or more people or groups of people [15]; a person's way of thinking and their opinions [4]. A mindset can also be seen as arising out of a person's world view or philosophy of life [11]; it is defined in dictionaries as "a fixed mental attitude or disposition that predetermines a person's responses to and interpretations of situations" [21], "the ideas and attitudes with which a person approaches a situation, especially when these are seen as being difficult to alter. (World English Dictionary: quoted from: Sources of Insight).

Various conceptualized across disciplines [10], the concept of mindset is associated with individual and collective perceptions, beliefs, attitudes, worldview, motivation, decision-making, and action [12]. The types of mindsets explored by cognitive psychologists are classified based on different criteria, depending on the author's research focus: growth mindset vs fixed mindset [8], deliberative mindset vs the implemental mindset [12; 6] etc. When researching the business discipline, it has been

found that it carries with it certain norms and traditions that has led to it own mindset.

Based on these norms and traditions the business mindset has become an important distinctive value of the American society which for centuries has driven its development as well as perception and interpretation of events and the respective actions. What has been the discussion of the business mindset is so interesting because it allows research to determine why a CEO, Entrepreneur or small business owner would resort to both positive and negative behavior in the business environment. Often there are two sides to coin: face and back. On the one hand, a CEO, entrepreneur, or small business owner can create a health and safe work environment. On the other hand, the same CEO, entrepreneur, or small business owner can use tools that creates a very toxic work environment where a symptom is a high absentee rate, poor performance, and poor morale which ultimately leads to employee resignations or terminations. Such is the cases in the development of tools such as non-compete clauses, non-disclosure agreements and the use of constructive discharge.

**History of the Business Mindset.** In his book "The Age of Betrayal" (2007) Jack Brady indicated that it was not until after the civil war, during the Unites States' industrial revolution, that the influence of business would take place. This revolution was known as the Gilded Age which began in 1870 and ended in 1900. The term Gilded Age was used by historians in the 1920s, who took the term from one of Mark Twain's lesser-known novels, The Gilded Age: A Tale of Today, 1873 [2]. It was during this time that the United States' business mindset was firmly established through the Gilded Age robber barons James J. Hill, Henry Ford, Andrew Carnegie, Cornelius Vanderbilt, and John D. Rockefeller and others. Brady pointed out that although the industrialization of the United States brought wealth to a handful of people, this industrial revolution left the remaining citizens to struggle as wage laborers. John Naughton (2012) summed up the behavior and mindset of business when he stated: "In addition to building a modern industrial state, these gents amassed huge fortunes for themselves using a raft of dubious techniques, including fraud, stock-dilution, the bribing of corrupt politicians, the creation of secret cartels (ironically called "trusts") and the ruthless exploitation of poorly paid, non-unionized workers

© Reams Lester C., 2022

– which is why Matthew Josephson dubbed them "robber barons" in his book of the same title" [17].

Since the Gilded Age, the wealthy have managed to stay in power to protect their own self-interest either through money, lobbying or becoming politicians. While this has been beneficial for the wealthy, small and medium size businesses have not had the opportunity to participate unless they have become members of organizations that represent their interest, such as local Chamber of Commerce or business associations. One aspect that is encouraged by large corporations and business consultants is that small and medium size business owners incorporate tools and approaches that have been used by corporations so that small or medium size businesses can protect their self-interest by eliminating potential threats such as competitors or specific employees and maximize their profits as well.

During the 21<sup>st</sup> Century, although there has been an attempt to redefine the business mindset as a way of thinking that enables a person to resolve problems, Naughton (2012) concluded that new tech moguls such as Mark Zuckerberg, Jeff Bezos and others may look cool and have soothing bedside manners, but in the end these guys are in business not just to make money, but to establish sprawling, quasi-monopolistic commercial empires. And they will do whatever it takes to achieve those ambitions" [17, p. 5]. This implies that any threats to those ambitions will be eliminated. Therefore, the business behavior of using constructive discharge has been an approach used to eliminate employees that pose a threat that could disrupt or even stop those ambitions.

**Constructive Discharge.** To understand it is important the focus will be to define constructive discharge, describe the legal definition of a hostile environment and identify the business mindset that creates a hostile work environment and intolerable working conditions.

**Definition of Constructive Discharge.** Situations that are considered a hostile workplace have been defined by various Federal Laws [18]. However, the strengthen of these laws occurred when the U.S. Supreme Court extended the legal concept of constructive discharge to cases brought under Title VII of the Civil Rights Act of 1964, the Age Discrimination in Employment Act (ADEA) of 1967, and the American Disabilities Act of 1990 (EEOC, n.d.). The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) became the federal agency that regulates employer issues such as harassment and discrimination. These laws indicated that a workplace qualifies when there is inappropriate conduct in which a person is harassed or discriminated based on the protected classes of race, color, religion, sex (including pregnancy), national origin, age (40 or older) . (EEOC, n.d.). Finally, the test that is used by the law is the question, would a reasonable person find the environment to be hostile or abusive? [18].

**Definition Intolerable Working Conditions.** England (n.d.) has indicated that intolerable working conditions occurs when an employer engages egregious conduct that is so bad, such as physically harassing the employee or demoting him or her in a humiliating way, where the resigning person must prove that the average person in the same situation would also have been compelled to resign (Ibid). Unfortunately, this is a high standard which is very difficult to prove if the conduct has not reached this level (Ibid).

**Misconception.** Common misconceptions of a hostile work environment stems from the type of employee behavior

that: (a) does not qualify as a hostile work environment and intolerable working condition and (b) workplace bullying.

**a. Does not qualify as Hostile Work Environment and Intolerable Working Condition**

One of the common misconceptions regarding a hostile work environment is that there are loud/noisy coworkers, the conditions are unpleasant, feeling overworked, underpaid, unhappy, bad obnoxious bosses and coworkers or a lack of general support. The characteristics stated above is part of the reality of work and would not constitute a hostile work environment and intolerable working condition.

**b. Workplace Bullying**

The next common misconception regarding hostile work environment is that it is workplace bullying. The Workplace Bullying Institute (WBI) defines workplace bullying as the repeated, health-harming mistreatment by one or more employees of an employee. This mistreatment takes the form of verbal abuse, behaviors perceived as threatening, intimidating, or humiliating, work sabotage; or in some combination of the above. (Namie and Namie, n.d.). Bachman (2019) adds that while workplace bullying has a damaging effect at the workplace, there is no federal law that makes the practice illegal. This is the reason that workplace bullying does not constitute a hostile work environment and intolerable working condition.

**Business Mindset that Creates a Hostile Work Environment and Intolerable Working Condition.** John Naughton (2012) summed up the behavior and mindset of business indicated that the robber barons would use a raft of dubious techniques, including fraud, stock-dilution, the bribing of corrupt politicians, the creation of secret cartels (ironically called "trusts") and the ruthless exploitation of poorly paid, non-unionized workers [17, p. 5-6]. This characterization has been prevalent since the 20<sup>th</sup> century which has led to the business mindset that contributes to the creation of a hostile work environment and intolerable working conditions.

Gordon (2020) has identified the specific mindset that has developed as part of the ruthless exploitation behavior that is exhibited when employees are bullied. These mindsets are as follows:

1. Feeling of inferiority-The leaders or workers feel inferior or they worry that their work is being overshadowed when a coworker or supervisor works with a skilled employee. These leaders or coworkers will either steal the credit or undermine the skilled employee.
2. Feeling threatened – the leaders or workers feel threatened when an employee poses a threat due to their own popularity and social status at work.
3. Form cliques – the leaders or workers form cliques and target others who threaten their status or social standing. If the clique promotes into upper management, it will later become the dominant culture. The clique will hire people that continue to behave in the same manner.
4. Loss of control – the leaders or workers want to be in control and call all the shots. If a worker is a team-builder this will threaten their control.
5. Stereotypical or Prejudicial behavior – the leader or workers will stereotype and single out workers that are different or weaker than they are at work.

As a result of the above mindsets, the target employees will experience verbal abuse, sexual harassment, threats, humiliating behavior, and bullying.

How is it used by the employer in the workplace?

How constructive discharge is used can vary among organizations. When used constructive discharge is done silently making it difficult to detect. The following are the way that it has and continue to be used in the business.

**Discourage Unionization and Force Resignations.**

Historically, in the 30's, constructive discharge was used by employers to oppose the formation of unions (England, n.d.). The organization profits were threatened because the unions would be used to collectively negotiate for higher pay rates, more benefits, and better working conditions (Ibid). These employers used a variety of measures to construct intolerable working conditions which included the use of physical violence to discourage employee unionization and force some employee to resign to avoid suffering due to employer abuse (Ibid).

**Employer Targeting.** For constructive discharge to occur, the employer must target specific employees. The easiest factor for targeting is employee performance. If the employer has established clear expectations that the employee is not meeting, the employer has the right to target the employee with the purpose of working with the employee to make the necessary improvements so that the employee can perform as the expected level. Where the problem occurs is if the employers mindset for targeting the employees performance is due to feeling threatened, inferior, loss of control or based on stereotypical or prejudicial behavior [13]. It is not uncommon for the employer, based on these mindsets, to manufacture a performance issue because of either the popularity of the employee or the employee unwillingness to submit to the dominant toxic culture at the workplace. This targeting will lead to the employees resignations.

**Characteristics.** The characteristics tend to focus on the culture that has been created and whether the organization has been held accountable. These characteristics are as follows:

**a. Operate Freely:** For example, if in one state businesses are allowed to operate freely with minor regulations, oversight and lack of accountability, the organization may use practices that may appear questionable, such as nepotism, misrepresentation, immoral hiring practices, pay disparity among employees and others. Unfortunately, even in states where there are heavy regulations, constructive discharge can still be used because the high standard is difficult to prove, as mentioned earlier. Hence, employees did not have any recourse to address the matter which will result in their resignation.

**b. High Employee Turnover:** Organization that have a high employee turn may use constructive discharge to keep a steady flow of employees to avoid having to pay high salaries except to a selected few.

**Financial Status.** The financial status of an organization may have an impact on whether constructive discharge is used as well. For instance, if the organization is no longer as profitable as in previous years and wants to avoid having to pay unemployment benefits, dismissal compensation or severance packages, it may choose to use constructive discharge to target key employees that are perceived as a threat and currently receiving high salaries where the organization provides a matching retirement benefit.

**Green v Brannan.** The common example that illustrates how an organization has used constructive discharge is the Green v Brannan case. In Green v. Brannan (2016), Marvin Green tried to bring a wrongful termination lawsuit against the United States Postal Service (USPS). He

claimed that he was constructively discharged when he did not get a promotion and was told that he could either resign or be demoted and relocated to another state [14]. Mr. Green believes that this action was taken because of his race. He contends that he was forced to quit (constructively discharged) when this happened.

Why is it a silent discriminatory and retaliatory Conspiracy?

It is important to identify why the constructive discharge is a silent discriminatory and retaliatory and a conspiracy.

**Silent Discriminatory and Retaliatory.** As mentioned earlier constructive discharge is very difficult to detect because it is a silent form of discrimination aimed at retaliating against unsuspecting employees. The reason that it is silent is because it is subjective and based on the employers observations and specific mindset identified by Gordon (2020). It is also silent because the employers have created neutral employment policies and practices that were questionable but did not violate the NLRB in the National Labor Relations Act ("The Act") and later the EEOC. These policies and practices will allow the employee to discriminate and retaliate against the unsuspecting employee as part of the policies and practices. Unfortunately, these policies and practices did not include some form of punishment which would discourage the discriminatory or retaliatory practice but were seen as suggested policies and practices. When audited the organization could indicated that it does have practices and policies in place that do not violate federal or state regulations. While this is true, the practice and policies did very little to stop the use of constructive discharge.

**Conspiracy.** A conspiracy is defined as an agreement between two or more persons to commit an unlawful act or to accomplish a lawful end by unlawful means [3]. In order for constructive discharge to be effective it has to be supported by other employees who will serve as witnesses. Per Gordon (2020), cliques are formed that supports the employer. For example, the cliques will consist of upper management, supervisors and favored employees [13]. These cliques will target those employees identified by a clique member and slowly make the work environment difficult for that person. In instances where there is a conflict between a targeted employee and the clique member, upper management will favor the clique. With this concerted approach in place, the actions of the clique members will contribute to targeted employee decision to resign from the organization.

How has Constructive Discharge Impacted the Business Environment?

Constructive Discharge has impacted the employee and employer in the business environment in the following manner.

**Employee.** Prior to the 1930s as part of the business mindset established by the "Robber Barons" employees did not have much of a recourse when it came to mistreatment and terminations from the worksite. With the introduction of The Act in the 30's other legislation was created that protected the employee. In the last decades, the U.S. Supreme Court has extended the legal concept of constructive discharge to cases brought under Title VII of the Civil Rights Act and the Age Discrimination in Employment Act (ADEA), the federal laws that prohibit discrimination and harassment in employment. Green v Brennan (2016) discussed earlier provided a ruling where instead of following the requirement that plaintiff must bring his complaint to the Equal Employment Opportunity

Commission (EEOC) within 45 days, the U.S. Supreme Court ruled that for claims of constructive discharge, the clock begins to run when a notice of resignation is submitted which is equivalent to wrongful termination claim [14]. This ruling provided future constructive discharge plaintiffs with more time to file cases.

The impact that legislation and U.S. Supreme Court ruling has had on the business environment has led to an increase in the number of legal actions. Because of this the employer has been forced to redesign the work environment. COVID 19 has also had an impact to where it is now an employee's market where the employee will not return to work until there is a change in the work environment and working relationship between the employer and employee. Hence, this change may decrease the number of constructive discharge cases.

**Employer.** As a result of the laws protecting employees from constructive discharge, employers have faced severe penalties when a former employee wins a constructive discharge case. Thorne (1994) indicated that the usual penalties consist of the following.

1. Back pay – the amount of wages the employee would have been paid had they continued working for the company until the time of the lawsuit.
2. Front pay – an amount based on the employee's remaining work years and the expected length of time it takes him or her to find a similar job.
3. Reimbursement of attorney fees.
4. Finally, monetary damages, compensatory damages for pain and suffering or mental distress, and punitive damages of up to \$300,000 in some discrimination cases.

Thorne (1994) added that due to the impact that the penalties may have on businesses, some states have enacted legislations that has made the burden of proof more difficult for employees. Finally, Thorne concluded that rather than simply proving that working conditions were intolerable, some employees must also show that the employer knew about the poor conditions and could have remedied the situation [20].

**Conclusions and Recommendations.** What Actions has been taken by business organizations to address the practice of Constructive Discharge?

Because of the costly and time-consuming lawsuit, organization such as the Society for Human Resource Management (SHRM), the HRN Management Group and various employment organizations which works with legislator, lawyers and human resource specialist have develop guidelines to address the constructive discharge practice (HRN Management Group, n.d.). These guidelines have been incorporated by the organizations internal human resource departments. HRN Management has also provided the actions that business organizations have taken to stop the practice of constructive discharge (HRN Management Group, n.d.). These actions are as follows:

1. Ensure that all employment decisions are business related.
2. Ensure that employee treatment is consistent across the organization.
3. Avoid even the appearance of retaliation.
4. Be honest. Don't "test the waters" to see if an employee will quit. If you feel you have legitimate reasons for the termination and appropriate actions have been taken, proceed.
5. Obtain written resignation statements from employees.

6. If a layoff is anticipated, implement a voluntary retirement or resignation program before identifying who will be terminated. Also, offer voluntary termination options to entire departments or groups, not just to those who would most likely be fired.

7. Plan well and appropriately document all layoff decisions.

8. Have your attorney draft appropriate releases/waivers of claims..

**References**

1. Bachman, E (2020) The Differences Between Workplace Bullying And A "Hostile Work Environment" Forbes Magazine Aug 11, 2020. URL: <https://www.forbes.com/sites/ericbachman/2020/08/11/the-differences-between-workplace-bullying-and-a-hostile-work-environment/?sh=32a40ee613f2>
2. Brady, J (2007) *Age of Betrayal: The Triumph of Money in America, 1865-1900*, PenguinRandom House New York City, 1-707.
3. Britannica, T. Editors of Encyclopedia (2018, April 12). Conspiracy. Encyclopedia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/topic/conspiracy>
4. Cambridge Dictionary (n.d.) Mindset. In: *Dictionary.cambridge.org*. Retrieved December 17, 2020, from <https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/mindset>
5. Dichter, S. F. (1992) The Organization of the '90s Mckinsey p 2 Retrieved from <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-organization-of-the-90s>
6. Doerflinger, J. T., & Gollwitzer, P. M. (2020). Emotion emphasis effects in moral judgment are moderated by mindsets. *Motivation & Emotion*. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s11031-020-09847-1>
7. Doyle, A (2020) What Is a Constructive Discharge? The Balance Career, <https://www.thebalancecareers.com/what-is-constructive-discharge-2061654>
8. Dweck, C (2007) *Mindset: The New Psychology of Success*. Random House publishing, NewYork City. EEOC (n.d.) Title VII of the Civil Rights Act of 1964 <https://www.eeoc.gov/statutes/title-vii-civil-rights-act-1964>
9. England, D (n.d.) Constructive Discharge: Were You Forced to Resign? URL: <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/constructive-discharge-were-you-forced-resign.html>
10. French II, Robert. (2016). The fuzziness of mindsets: Divergent conceptualizations and characterizations of mindset theory and praxis. *International Journal of Organizational Analysis*. 24. 673-691. 10.1108/IJOA-09-2014-07
11. Funk, Ken (March 2001). What is a Worldview? <http://web.engr.oregonstate.edu/~funkk/Personal/worldview.html>
12. Gollwitzer, Peter. (2012). *Mindset theory of action phases*. 10.4135/9781446249215.n26.
13. Gordon, S (2020) 6 Reasons Why People Are Bullied at Work, Very Wellmind, URL: <https://www.verywellmind.com/reasons-why-workplace-bullies-target-people-460783>
14. Green v Brannan (2016) U.S. Supreme Court 578 USHRN Management Group (n.d.) Constructive Discharge: How Can We Be Sued If An Employee Quits? White Paper, URL: <https://www.hrperformancesolutions.net/files/cusg2011/1033/file/whitepapers/pdf/WhitePaper-ConstructiveDischarge.pdf>
15. Mindset. (2020, December 4). In: Wikipedia. [https://en.wikipedia.org/wiki/Mindset#cite\\_note-1](https://en.wikipedia.org/wiki/Mindset#cite_note-1)
16. Namie, G and Namie R, (n.d.) Workplace Bullying Institute (WBI) URL: <https://workplacebullying.org/>
17. Naughton, J. (2012) New-tech moguls: the modern robber barons? The Guardian, p 5-6. Retrieved from <https://www.theguardian.com/technology/2012/jul/01/new-tech-moguls-robber-barons>
18. Post, M (2020) Terrorized by a Hostile Work Environment? 7 Essential Tips for 2020! Forensic Notes: <https://www.forensicnotes.com/dealing-with-a-hostile-work-environment/>
19. Pride, W. M., Hughes, R. J. Hughes, Kapoor J. R. Kapoor, (2015) *Foundations of Business* Cengage. Boston, MA
20. Thorne, J.D. (1994) "Who Says Quitters Never Win?" Small Business Reports. October.
21. The Free Dictionary (n.d.) Mindset. Retrieved December 17, 2020, from: [https://www.thefreedictionary.com/mindset#:~:text=mind%2C%B7set&text=22. Sources of Insight \(n.d.\) Mindset Defined. Retrieved December 17, 2020, from: https://sourcesofinsight.com/what-is-Mindset/#:~:text=Mindset%20Defined,%2C%20E2%80%9CWhat%20is%20Mindset%3F%20%209D&text=The%20ideas%20and%20attitudes%20with,\(World%20English%20Dictionary.\)](https://www.thefreedictionary.com/mindset#:~:text=mind%2C%B7set&text=22. Sources of Insight (n.d.) Mindset Defined. Retrieved December 17, 2020, from: https://sourcesofinsight.com/what-is-Mindset/#:~:text=Mindset%20Defined,%2C%20E2%80%9CWhat%20is%20Mindset%3F%20%209D&text=The%20ideas%20and%20attitudes%20with,(World%20English%20Dictionary.))
23. Wessel, D (2018) Is Lack of Competition Strangling the U.S. Economy? Retrieved from URL: <https://hbr.org/2018/03/is-lack-of-competition-strangling-the-u-s>
24. Yahneke, K (2019) What is a Hostile Work Environment? <https://i-sight.com/resources/the-complete-guide-to-a-hostile-work-environment/>

Received: December 03, 2021  
 Approved for printing: December 29, 2021  
 Published: January 31, 2022

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Державне управління, 1(15), 28-32.

УДК: 351

DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-6/9>

Лестер С. Рімс, проф., д-р наук з держ. упр., д-р юрид. наук  
Університет Маунт-Сент-Мері, Лос-Анджелес, Каліфорнія, США  
<https://orcid.org/0000-0002-6883-7072>  
email: lreams@msmu.edu

## МИСЛЕННЯ, ЩО СТОЇТЬ ЗА ТИХОЮ ДИСКРИМІНАЦІЄЮ ТА ЗМОВОЮ ЩОДО КОНСТРУКТИВНОГО ЗВІЛЬНЕННЯ

*Протягом багатьох років працівники стикалися з ситуаціями, коли їхні дії, які раніше отримували схвалення, тепер розглядалися як руйнівні. Змінилися стандарти ефективності та оцінювання, тому працівник вважається недостатньо продуктивним. Колеги, які колись підтримували, стають віддаленими, критичними або уникають взаємодії. Через ці зміни працівник приймає рішення про звільнення через нестерпні умови праці, що дозволяє керівництву зробити висновок про вину працівника. У статті аналізується ділове мислення вищого керівництва, яке задіяне в мовчазній дискримінаційній змові щодо конструктивного звільнення. Проаналізовано психологічні, когнітивні, правові та економічні фактори з використанням теорії обґрунтування, тематичних досліджень, правового та управлінського аналізу. На основі обговорення правового та виробничого середовища, автор формулює рекомендації для реалізації бізнесу та державних установ.*

*Ключові слова: ділове мислення, конструктивне звільнення, бізнес- і державні установи, управління людським капіталом.*



Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.  
Державне управління, 1(15), 33-36.  
УДК: 351  
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-7/9>

Дмитро Рубан, асп.,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна  
<https://orcid.org/0000-0001-9724-1377>  
e-mail: [dinaz11@ukr.net](mailto:dinaz11@ukr.net)

## МУНІЦИПАЛЬНІ ВІДКРИТІ ГРОМАДСЬКІ ПРОСТОРИ (ХАБИ) ЯК ІННОВАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА КИЄВА)

*Досліджено питання виникнення та розвитку відкритих публічних просторів, їхня роль у розвитку світової демократії та процес їх трансформації в сучасні багатофункціональні майданчики для розвитку громадянського суспільства та комунікації.*

*Проаналізовано український досвід зі створення відкритих громадських просторів (хабів) та концепції їхньої діяльності в таких містах, як Львів і Вінниця. Опрацьовано процес створення та розвитку відкритих громадських просторів (хабів) у місті Києві, їх технічне та конструктивне оснащення. Детально описано концепцію та напрями діяльності, що реалізуються на базі хабів у місті Києві в розрізі різних цільових аудиторій. Наведено приклади заходів, що вживаються на базі муніципальних відкритих громадських просторів.*

*Розглянуто процес організації діджитал-комунікацій між владою та інститутами громадянського суспільства як основний напрям подальшого розвитку неурядового сектору через створення єдиних порталів, що надають сервіси для неурядових організацій. Детально описано принципи використання порталу інститутами громадянського суспільства.*

*Окрему увагу приділено правилам користування муніципальними відкритими громадськими просторами, що встановлюються, з метою дотримання балансу між всіма потенційними користувачами та неможливістю політизації такого інструменту громадської участі, як відкриті громадські простори (хаби).*

*У висновках наголошено, що з часом відкриті громадські простори (хаби) повинні стати центрами суспільного життя мікроромад та забезпечити розвиток та вдосконалення прямих комунікацій між владою та жителями з метою розбудови демократичного суспільства.*

*Ключові слова: відкриті громадські простори, громадотворення, діджитал-комунікації, інститути громадянського суспільства, інструменти громадської участі, неурядові організації, публічні простори, хаби.*

**Вступ. Виклад основного матеріалу.** Активний розвиток громадянського суспільства в Україні дає поштовх до імплементації найкращих світових практик залучення громадян до процесів розроблювання та реалізації муніципальних політик. Одним із кейсів, що на сьогодні активно реалізується в Україні, є процес створення спільних майданчиків для комунікації. Різні громади визначають свої поняття для таких майданчиків: це й "відкритий простір", "громадський простір", "публічний простір" або "відкритий громадський простір".

Проте такі інституційні форми комунікації є не новим поняттям. З історії відомо, що публічний простір є однією з ключових категорій розуміння урбаністичного способу життя і демократичного міського управління. Від часу виникнення в античній Греції демократії як способу управління полісом він ототожнюється з містом: як зі спільнотою повноправних громадян, так і з простором, у якому ці громадяни існують як політичні істоти. Основним призначенням просторів були необмежені соціальні інтеракції, що сприяло вільному обміну думками і підтримці політичного балансу в державі й не давало змоги посадовим особам полісу узурпувати владу [6].

Публічний простір, безумовно, дуже важливий елемент соціального і культурного життя будь-якого соціуму. Для людини як соціальної істоти характерним є спілкування і проведення вільного часу поза межами свого помешкання, тобто за межами своєї приватної власності. Відповідно, людина на власний розсуд обирає, як саме їй проводити вільний від роботи час, особливо у просторах міста. Взаємодія людей на міській території позитивно позначається на розвитку і житті всього міста загалом. Відсутність таких територій обмежує соціальну активність, не дає людям можливості реалізовувати свою потребу в соціалізації [4].

Такими майданчиками комунікації мешканців можуть виступати парки, сквери, культурні об'єкти, бібліотеки

тощо. Усі публічні простори можна розділити на відкриті, які є частиною міського ландшафту, і закриті, розташовані всередині приміщень або на ізольованих територіях.

Проте в цьому дослідженні хочемо зосередити свою увагу на такій новій для України інституційній формі, як відкриті громадські простори (хаби).

**Джерела.** Для України діяльність муніципальних громадських просторів (хабів) є відносно новим явищем у процесі розвитку місцевої демократії. Загалом такий механізм громадської участі досі не впроваджено в усіх територіальних громадах та містах з огляду на різні чинники, зокрема й через нерозуміння представниками органів місцевого самоврядування специфіки їх створення та різноманітності підходів, що можуть впроваджуватися.

Дослідженням громадського простору міста у розрізі використання та вдосконалення займалося багато закордонних та вітчизняних вчених: С. Н. Арапов, С. Ф. Васильчикова, П. Велев, А. А. Кувшинов, В. А. Лавров, Б. Мейтленд, І. В. Писарский, З. В. Харитоновна, В. Т. Шимко

Шляхи правового регулювання публічного простору вивчали, зокрема, О. Резніков, О. Ковтун, І. Баликін. Проблемам термінологічного визначення поняття публічного простору та його елементів приділяли увагу у своїх роботах С. Несинова, О. Солоненко та інші вчені.

**Методологія.** Під час дослідження використовувалися комплекс методів: теоретичний – індукція, узагальнення; системний та бібліографічний аналіз; визначення змісту вихідних дефініцій досліджуваного категорійно-понятійного апарату; синтез.

Метою дослідження є опрацювання процесів впровадження такої інституції, як відкритий громадський простір (хаб) у громадах України та аналіз концепції і напрямів діяльності функціонування відкритих громадських просторів (хабів) у місті Києві.

**Результати.** Сьогодні громади активно розвивають напрям створення технічно обладнаних, відкритих, інклюзивних приміщень – відкритих громадських просторів (хабів), що стають осередками громадської активності, центрами суспільного життя громад. Проте треба розуміти, що просто збудувати та обладнати простір є недостатнім, щоб назвати його громадським, він повинен втілювати демократичні цінності та принципи. Головна ціль та призначення такого місця – це надання можливості громадянському суспільству взаємодіяти та комунікувати між собою та з представниками влади. Такі простори передусім повинні ставати таким умовним "єдиним вікном" з напрацювання спільних проєктів, вирішення проблемних питань між владою та громадянським суспільством.

Загалом у Європі активно триває процес створення нових або модернізації наявних громадських просторів. Наприклад, у Магдебурзі в Німеччині із занедбаної промзони завдяки синергії влади та соціально відповідальної громади було створено відкритий громадський простір, який поєднує у собі громадську бібліотеку та місце для безкоштовного проведення різних заходів (лекторії, тренінги, зустрічі тощо) з метою напрацювання спільних рішень щодо розвитку громади [9].

Така практика активно розвивається й у містах України, ми маємо велику кількість створених відкритих громадських просторів (хабів), але найчастіше їх створення є приватною справою, муніципальна влада не активно фінансує такі ініціативи. Проте невеликий рух в цьому напрямку все ж є, зокрема, у Львові визначено важливість облаштування таких публічних просторів на базі бібліотек. Ці кроки забезпечують подвійну результативність, надають "друге життя" бібліотекам та створюють комфортні локації для спілкування та напрацювання проєктів жителями міста.

Першим в Україні муніципальним громадським простором, зосередженим на розвиток громадянського суспільства, став хаб "Місто змістів" у Вінниці, який було створено у 2018 році. "Місто змістів" сьогодні є центральним осередком і справжнім драйвером соціальної активності у Вінниці. В основі діяльності лежить ідея грамотного міжсекторального діалогу між громадськими активістами, місцевою владою та бізнесом. Важливою підправною точкою для розвитку хабу "Місто змістів" стало укладання навесні 2018 року угоди з Проєктом ПРОМІС про фінансову підтримку хабу в межах Фонду підтримки ініціатив із демократичного врядування та розвитку. З експертною підтримкою Проєкту ПРОМІС для хабу було додатково розроблено стратегію розвитку, брендингову платформу та комунікаційну стратегію, а також розпочато роботу з розроблювання бізнес-плану, концепція якого передбачає самокупність діяльності інституції.

Загальною організаційною стратегією визначено не лише місію, цінності й принципи взаємодії "Міста змістів", а й сформульовано чіткі завдання та ключові пріоритети, окреслено основні напрями роботи хабу. Ними стали: взаємодія громади із владою, а також розвиток потенціалу громади й пошук глобальних змістів [7].

Розвиток муніципальних хабів активно відбувається і в місті Києві. Міська влада поставила перед собою амбітну мету зі створення 10 районних відкритих громадських просторів (хабів) та одного загальноміського. Така потреба зумовлена великою кількістю жителів у межах районів міста Києва. До прикладу, за даними Головного управління статистики, у місті Києві в межах Оболонського району постійно проживає більше ніж

314 тис. осіб, у межах Деснянського району – більш як 364 тис. осіб і так далі. [8] Отже, бачимо, що чисельність жителів одного району столиці перевищує населення обласних центрів України. Станом на вересень 2021 року в місті Києві створено два районних громадських простори (хаби) в Оболонському та Шевченківському районах. Відповідно до концепції такі простори повинні стати центрами суспільної активності жителів району. Окрім загальновідомої практики використання таких приміщень на безоплатній основі неурядовими організаціями, на базі "VcentriHub" діє безкоштовна фінансова та юридична консультація для інститутів громадянського суспільства. Загалом концепція роботи хабу поділена за цільовими аудиторіями, серед яких:

- інститути громадянського суспільства, організації громадянського суспільства, організації співвласників багатоквартирного будинку тощо;

- молодь, студентське та шкільне самоврядування;
- люди похилого віку;
- люди віком від 35 до 60 років включно;
- активісти.

Щодо кожної цільової аудиторії розроблено чіткій набір інструментів щодо залучення їх до комунікації, розвитку, підвищення навичок та інтегрування в активний соціум.

За результатами соціологічного дослідження "Пульс столиці", що проводилося на замовлення Департаменту суспільних комунікацій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), на запитання "Чи потрібно в місті створювати відкриті громадські простори?" "Так" відповіли 79,5 % опитуваних [5]. Тобто бачимо, що фінансування створення відкритих громадських просторів (хабів) є виправданим кроком та підтримується більшістю жителів міст

"VcentriHub – це ресурсний центр з підтримки діяльності та вдосконалення інструментів громадської участі. На базі відкритих громадських просторів можна ініціювати використання того або іншого інструменту участі (подати проєкт у межах громадського бюджету, подати петицію, отримати методичні матеріали та приклади документів щодо проведення громадської експертизи, громадських слухань, звернень громадян тощо). До того ж працівники хабу можуть здійснити попередню перевірку підготовлених документів, проконсультувати щодо правильного їх заповнення або представники міської влади не повертали такі документи ініціаторам на доопрацювання. Також громадський простір активно використовується як ресурсний центр для органів самоорганізації населення. Проводиться консультування щодо створення нових органів самоорганізації та здійснюється підтримка діяльності тих, що вже існують. Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку та житлово-будівельні кооперативи також активно залучаються до спільної роботи. Зокрема, на базі хабів постійно проходять тренінги щодо створення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, роз'яснення повноважень такого органу тощо. Для представників таких інституцій на постійній основі муніципальна влада роз'яснює процедури отримання співфінансування на розв'язання тих або інших проблем.

Розвиток молодіжного руху є одним з важливих напрямів діяльності міської влади. На жаль, на сьогодні в місті маємо дефіцит муніципальних просторів, що можуть використовуватися шкільним та студентським самоврядуванням для проведення власних заходів та реалізації власних проєктів. Тому мережа відкритих громадських

ких просторів "VcentriHub" – це також офіси (локаціями) шкільного та студентського самоврядування.

Для мешканців відповідних районів важливо розуміти пряму потребу в таких муніципальних майданчиках, тому на базі хабів активно реалізуються такі проєкти, як "Школа правової освіти", у межах якої Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги безкоштовно здійснює консультування мешканців та проводить різні воркшопи та семінари; курси з цифрової грамотності для осіб похилого віку, межах навчання слухачі опановують базові навички користування персональним комп'ютером, смартфоном, знайомляться з електронними сервісами, що діють у місті (Helsinki, електронний квиток тощо) та електронними інструментами громадської участі; організація спільного перегляду різних мотивуючих українських фільмів; проведення майстер-класів, зустрічей, семінарів, воркшопів тощо і звичайно це організація прямого контакту районної влади з жителями (проведення спільних зустрічей, прийом громадян тощо).

Але все ж таки потрібно чітко усвідомлювати, що передусім такі відкриті громадські простори покликані зміцнити інституціональну спроможність неурядового сектору. Відповідно до типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській державній адміністрації затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, основними завданнями консультативно-дорадчого органу є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики;
- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій із громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;
- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу діяльності органу виконавчої влади;
- підготування експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів із питань формування та реалізації державної, регіональної політики [3].

Тому було прийнято рішення на базі кожного районного хабу планувати окреме приміщення для потреб районної громадської ради, на базі міського для громадської ради при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації). Такі кроки роблять громадські ради більш незалежними, забезпечують публічність їхньої діяльності та допомагають у реалізації важливих проєктів.

Для належного функціонування всіх цих напрямів у відкритих громадських просторах було створено "Палатформу інститутів громадянського суспільства" <https://vcentri.com/>. Основною складовою платформи є Реєстр інститутів громадянського суспільства. На сьогодні будь-яка організація, зареєструвавшись на порталі, отримала можливість безкоштовно використовувати приміщення "VcentriHUB" для проведення заходів, зборів членів організації, отримання бухгалтерських та юридичних консультацій. Для реєстрації на порталі неурядова організація надає таку інформацію:

- реєстраційні дані;
- актуальні контакти;

- сферу діяльності;
- локалізацію діяльності;
- зазначає, чи має статус прибутковості;
- кількість членів організації;
- реалізовані ініціативи в місті Києві;
- фінансовий звіт (за попередній рік).

Для реєстрації обов'язково організація повинна завантажити копії статуту, довідки неприбутковості, які не є публічними, а використовуються лише модераторами для належної перевірки достовірності інформації та для надання певних сервісів.

Зареєструвавшись один раз, організація отримує логін та пароль, з використанням якого надалі користуватися всіма сервісами.

За рік роботи порталу зареєструвалися більше ніж 140 організацій, що проводять активну діяльність на території міста Києва [1].

Конструктивно кожний відкритий громадський простір має велику залу для проведення заходів, зону коворкінгу, конференц-кімнату, портал дає можливість обрати необхідний відкритий простір, конкретну дату та вільний час. Уся інформація доступна в режимі онлайн, що забезпечує цілковиту прозорість та викликає довіру в неурядових організацій до процесу.

З 2020 року неурядові організації, зареєстровані на порталі, можуть безкоштовно отримати юридичну, бухгалтерську консультацію та сприяння у підготовці грантових запитань. Сервіс надає можливість організаціям описати проблему, обрати день та час, коли вони хочуть отримати консультацію. У разі якщо фахівець може надати відповіді онлайн або за телефоном, вони відразу надаються, в інших випадках відбуваються прями зустрічі у приміщеннях хабів.

Саме ця платформа надає можливість проведення онлайн-бронювання хабів для проведення заходів.

Говорячи про безліч можливостей "VcentriHub", слід зазначити й ті механізми, які були застосовані для того, аби дотримуватися балансу між усіма потенційними користувачами та не дозволити політизувати цей інструмент. З цією метою напрацьовано перелік заходів, які заборонено проводити в хабах, серед яких:

- політичні та партійні події;
- релігійні події;
- комерційні заходи (можливе проведення лише на платній основі);
- заходи, які не відповідають чинному законодавству;
- заходи, які пропагують асоціальні явища (тютюнопаління, алкоголь, наркотики тощо);
- заходи, організатори яких раніше порушували правила користування приміщенням Хабу.

Також напрацьовано особливі правила використання відкритих громадських просторів депутатами Київської міської ради та Верховної Ради України, які передбачають можливість проведення звітування перед громадою, навчання та проведення інших заходів неополітичного характеру. Організаторам таких заходів забороняється використовувати політичну символіку, агітацію, антиагітацію. Кожна середа в "VcentriHub" є днем проведення заходів структурними підрозділами міської ради, днем проведення прийомів громадян публічними службовцями, що дозволяє кожному киянину мати можливість поспілкуватися з представниками міської влади, реалізувати власні ініціативи та вирішити проблемні питання, що з'являються [2].

**Дискусія та висновки.** Відкриті громадські простори (хаби) є інноваційним інструментом розвитку потен-

ціалу громадотворення на місцях, незважаючи на те, що для нас така форма організації просторів у тій чи іншій формі відома з часів давньої Греції. Проте, оскільки такі простори є універсальними, кожна громада може ставити свої завдання перед такими майданчиками та визначати концепцію їхньої діяльності. Загалом з часом хаби повинні ставати центрами суспільного життя мікрогромад та забезпечувати розвиток та вдосконалення прямих комунікацій між владою та жителями з метою розбудови демократичного суспільства. У межах цього дослідження не описано та не проаналізовано залучення бізнесу для комунікації та співпраці між владою та громадськістю. Тому цей напрям є перспективним для подальших досліджень, оскільки дієвий розвиток демократії можливий у поєднанні не лише влади та громади, а влади, громади та бізнесу.

#### Список використаних джерел

1. Платформа інститутів громадянського суспільства. URL: <https://vcentri.com/>
2. Положення про відкриті громадські простори комунального підприємства Київської міської ради "Центр публічної комунікації та інформації". URL: [https://vcentri.com/load/131/media/277\\_3ce39696237f96c293cfd50c1e57bf0fb8688dcb.pdf](https://vcentri.com/load/131/media/277_3ce39696237f96c293cfd50c1e57bf0fb8688dcb.pdf)
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Постанова Кабінету Міністрів України* № 996 від 03.11.2010 (з наступними змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>
4. Сеvрук О. Публічний простір як об'єкт правового регулювання. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2017/sevruk.pdf>
5. Соціологічне дослідження щодо участі громадян у формуванні та реалізації державної політики "Пульс столиці". URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=https://kyivcity.gov.ua/img/item/general/6450.pdf>
6. Тищенко І. М. Міський публічний простір: підходи до визначення. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/149247452.pdf>

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.  
Public Administration, 1(15), 33-36.  
UDC 351+005.1+342.511.1  
DOI: doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-7/9

Dmytro Ruban, postgraduate stud.  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine  
<https://orcid.org/0000-0001-9724-1377>  
e-mail: dinaz11@ukr.net

## MUNICIPAL OPEN PUBLIC SPACES (HUBS) AS INNOVATIVE TOOLS FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL DEMOCRACY (THE EXAMPLE OF THE CITY OF KYIV)

*The questions of the emergence and development of open public spaces, their role in the world democracy development and the process of their transformation into modern multifunctional platforms for the development of civil society and communications are studied.*

*The Ukrainian experience of creating open public spaces (hubs) and the concept of their activity in such cities as Lviv and Vinnitsa were analyzed. The process of creation and development of open public spaces (hubs) in Kyiv and their technical equipment are studied. There is a detailed description of the concept and directions of activities realized on the basis of hubs in Kyiv in the context of different target audiences. In article there are examples of events held on the basis of municipal open public spaces.*

*The author describes down the process of organizing digital communications between city authorities and civil society institutions as the main direction of further development of the non-governmental sector, through the creation of unified portals, providing services for NGOs. The principles of using the portal by civil society institutions are described in detail.*

*The article pays special attention to the rules of use of the established municipal open public spaces in order to maintain the balance between all potential users and not to politicize such public participation tool as open public spaces (hubs).*

*It is concluded that, over time, new public spaces (hubs) should become the centers of the social life of micro-communities and ensure the development and improvement of direct communication between the city authorities and residents in order to develop a democratic society.*

**Keywords:** open public spaces, society, digital communications, civil society institutions, public participation tools, non-governmental organizations, public spaces, hubs.

7. Хаб "Місто змістів" — вінницька платформа для розвитку міста. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12063>

8. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 липня 2021 року та середня чисельність у січні-червні 2021 року. URL: <http://www.kiev.ukrstat.gov.ua/p.php3?c=1123%26lang=1>

9. Ярлюкова О. Громадський простір – для людей: досвід Німеччини. URL: <https://rubryka.com/ru/article/gromadskiy-prostir-dlya-lyudej-dosvid-nimechchyny/>

#### References

1. Platforma instytutiv hromadianskoho suspilstva. – Retrieved from: <https://vcentri.com/>.
2. Polozhennia pro vidkryti hromadski prostory komunalnoho pidpriemstva Kyivskoi miskoi rady "Tsentri publichnoi komunikatsii ta informatsii". (2021) – Retrieved from: [https://vcentri.com/load/131/media/277\\_3ce39696237f96c293cfd50c1e57bf0fb8688dcb.pdf](https://vcentri.com/load/131/media/277_3ce39696237f96c293cfd50c1e57bf0fb8688dcb.pdf).
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky" vid 03.11.2010 № 996 (z nastupnymy zminamy). – Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
4. Sevruk O. (2017) Publichnyi prostir yak ob'ekt pravovoho rehulivannia. – Retrieved from: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2017/sevruk.pdf>.
5. Sotsiologichne doslidzhennia shchodo uchasti hromadian u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky "Puls stolytsi". (2020) – Retrieved from: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=https://kyivcity.gov.ua/img/item/general/6450.pdf>.
6. Tyshchenko I. M. (2015) Miskyi publichnyi prostir: pidkhody do vyznache. – Retrieved from: <https://core.ac.uk/download/pdf/149247452.pdf>.
7. Khab "Misto zmistiv" — vinnitska platforma dia rozvytku mista (2020). – Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/12063>.
8. Chyselnist naselennia (za otsinkoiu) na 1 lypnia 2021 roku ta sereдня chyselnist u sichni–chernvi 2021 roku. – Retrieved from: <http://www.kiev.ukrstat.gov.ua/p.php3?c=1123%26lang=1>.
9. Iarlykova O. (2018) Hromadskiy prostir – dlia liudei: dosvid Nimechchyny [Public space for people: the experience of Germany]. – Retrieved from: <https://rubryka.com/ru/article/gromadskiy-prostir-dlya-lyudej-dosvid-nimechchyny/>

Отримано: 03.12.2021  
Ухвалено до друку: 29.12.2021  
Опубліковано: 31.01.2022

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.  
Державне управління, 1(15), 37-41.  
УДК: 351.  
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-8/9>

Сергій Соловійов, канд. наук із соц. комунікацій, доц.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-6266-0747>  
email: [soloviov@knu.ua](mailto:soloviov@knu.ua)

## ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ МІНІСТЕРСТВ)

*Впровадження стратегічних комунікацій у практику публічного управління здобуло правову основу в результаті започаткування Партнерства зі стратегічних комунікацій між РНБО України та Міжнародним секретаріатом НАТО. Серед загальних цілей Партнерства вказувалося сприяння розвитку культури стратегічних комунікацій на інституційному рівні. Актуальність дослідження динаміки інституціоналізації стратегічних комунікацій пояснюється необхідністю розв'язання проблеми підвищення рівня довіри громадян до національних стратегій та діяльності органів публічної влади.*

*Виявлено динаміку процесу інституціоналізації стратегічних комунікацій у центральних органах влади на прикладі міністерств. Проаналізовано емпіричні дані, отримані у формі відповідей міністерств на інформаційні запити у 2016, 2018, 2020 роках. Предмет запиту – наявність чи відсутність в органі влади структурного підрозділу та/або посадової особи, діяльність яких пов'язана із плануванням чи реалізацією стратегічних комунікацій. Окреслено динаміку інституціоналізації стратегічних комунікацій на прикладі започаткування і трансформації відповідних структурних підрозділів та/або посад у зазначеній сфері. Динаміка свідчить, зокрема, про зниження рівня інституціоналізації у 2020 р. порівняно із 2018 р. Зміна кількості міністерств у досліджувані роки спричинила неможливість вираження зазначеної динаміки в абсолютних величинах. У зв'язку з цим запропоновано коефіцієнт інституціоналізації як співвідношення кількості міністерств із відповідними структурними підрозділами до загальної кількості міністерств у рік дослідження. Виявлено, що в більшості міністерств діяльність у сфері стратегічних комунікацій здійснюється у підрозділах, до функцій яких віднесено також виконання інших завдань у сфері інформаційно-комунікаційної діяльності.*

*Ключові слова: стратегічні комунікації, інституціоналізація, публічне управління, міністерство, структурний підрозділ, посадова особа, інформаційний запит.*

**Вступ.** В Україні впровадження стратегічних комунікацій у публічне управління розпочалося із підписанням Дорожньої карти програми Партнерства зі стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО у 2015 р. Серед загальних цілей програми Партнерства передбачено, зокрема, сприяння розвитку в Україні культури стратегічних комунікацій на інституційному рівні. Відповідно, інституційне забезпечення стратегічних комунікацій на рівні органів публічної влади здобуло правову основу. Почали започатковуватися відповідні інституції (насамперед у сфері безпеки та оборони) та структурні одиниці в органах публічної влади.

Дослідження динаміки інституціоналізації стратегічних комунікацій актуальне з огляду на необхідність підвищення рівня довіри громадян до національних стратегій та діяльності органів публічної влади. Важливість розбудови стратегічних комунікацій на інституційному рівні пояснюється також зростанням ролі інформаційно-комунікаційних технологій для захисту від воєнної агресії Росії.

Мета статті – виявлення динаміки процесу інституціоналізації стратегічних комунікацій у центральних органах влади на прикладі міністерств.

Наукових розвідок на тему інституціоналізації стратегічних комунікацій в Україні бракує. Лише останнім часом з'явилися роботи в цій сфері. Наприклад, у дослідженні [5] пояснюється, що "інституціоналізація стратегічних комунікацій – це складний процес їх виникнення, визнання, формування, становлення й розвитку в системі публічного управління". У роботі також запропоновано модель інституційного забезпечення стратегічних комунікацій у публічному управлінні, а також обґрунтовано алгоритм інституціоналізації.

Цей процес, на думку авторки, складається з концептуального й технологічного блоків та блоку реалізації і моніторингу. Ми погоджуємося із логічною думкою дослідниці, що завершенням процесу інституціоналізації слід

вважати їх інтеграцію в ієрархічну структуру системи публічного управління. Теоретично це має відбуватися у межах третього блоку, у якому передбачається, зокрема, уніфікація комунікаційних структур органів влади.

У колективній роботі [3, с. 35], зокрема, зазначено, що система стратегічних комунікацій у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України включає сукупність посадових осіб і підрозділів органів військового управління, постійно діючих та тимчасових робочих органів (груп). Описово, без конкретизації, подаються суб'єкти стратегічних комунікацій. До них входять структурні підрозділи апарату МО, Генерального штабу ЗСУ та ЗСУ, які входять до вказаної системи стратегічних комунікацій. Отже, на прикладі сфери безпеки та оборони засвідчено інституційний розвиток стратегічних комунікацій.

У статті [2] стверджується про "наявність кількох центрів координації системи стратегічних комунікацій відповідно до напрямів діяльності різних гілок влади". Тобто стратегічні комунікації вже інституційно сформовані, принаймні на певному етапі. Водночас дискусійною є така думка вказаних дослідників: "маємо такі центри генерування стратегічного нарративу та координації висвітлення дій за напрямками: Офіс Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів – виконавча гілка влади, Апарат Верховної Ради – законодавча гілка влади, Апарат Ради національної безпеки і оборони та Міністерство оборони України – сектор безпеки і оборони". Не погоджуємося, наприклад, з тим, що вказані структури (Офіс, Секретаріат, Апарат, сектор) мають генерувати стратегічний нарратив. Адже Офіс Президента України чи Секретаріат Верховної Ради України не є органами публічної влади, отже, не можуть мати відповідних повноважень.

Показово, що в Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України, прийнятій у 2017 р., констатується "нерозуміння представниками державних органів основних понять та принципів стратегічних комунікацій". Тобто навіть поса-

дові особи не орієнтуються достатньою мірою (на час прийняття Концепції) у розглядуваній сфері, отже, сумнівним є вироблення стратегічних наративів на рівні апаратів. У вказаному документі зазначається: "державні органи, відповідальні за реалізацію стратегічних комунікацій, не функціонували як єдина система стратегічних комунікацій держави". Фактично цим стверджується відсутність інституціоналізації стратегічних комунікацій, причому висновок стосується публічного управління як такого (незалежно від сфери управління).

Вказана позиція, висловлена Міністерством оборони України, цілком зрозуміла з огляду на неможливість ефективного виконання своїх функцій цим міністерством без належного інституційного забезпечення системи стратегічних комунікацій держави.

**Джерела.** Визначення якісних та кількісних характеристик інституційного впровадження та розвитку стратегічних комунікацій відбувалося на основі аналізу відповідей міністерств України на запити автора статті.

У 2016, 2018 роках ми сформулювали та спрямували запити у вказані органи центральної влади із проханням надати інформацію щодо наявності структурних підрозділів та/або посад із функціями планування та реалізації стратегічних комунікацій. Аналіз стану інституціоналізації, виконаний на основі відповідей міністерств у вказані роки висвітлено в монографії [6]

З метою виявлення тенденцій динаміки процесу інституціоналізації у 2020 р. було здійснено наступний

етап опитування міністерств. Формулювання інформаційних запитів – ідентичне формулюванням таких запитів під час дослідження у 2016 та 2018 роки.

**Методологія.** Методом порівняння результатів аналізу відповідей за 2016, 2018, 2020 роки виявлено динаміку інституційного впровадження та розвитку стратегічних комунікацій. Зокрема, у 2018 році кількість підрозділів та/або посад у сфері стратегічних комунікацій зросла порівняно із 2016 роком і становила 15 проти 7 (за незмінної кількості міністерств). Дослідження 2020 року не могло здійснюватися за тих самих умов, адже в результаті ліквідації, злиття, створення нових центральних органів влади кількість міністерств змінилася.

З метою досягнення об'єктивності результатів на підставі систематизації здобутих даних розроблено коефіцієнт інституціоналізації. Під коефіцієнтом інституціоналізації матимемо на увазі співвідношення кількості міністерств, у яких діяли відповідні структурні одиниці до загальної кількості міністерств у рік дослідження. Застосування цього коефіцієнта дає змогу охарактеризувати динаміку процесу створення структурних одиниць незалежно від зміни кількості досліджуваних об'єктів.

**Результати.** Вказаний вище коефіцієнт свідчить, що рівень інституційного впровадження у попередній період мав тенденцію до збільшення у понад два рази, проте в рік дослідження зменшився (табл. 1).

Таблиця 1. Інституціоналізація стратегічних комунікацій на рівні міністерств України

Рік	Кількість міністерств України разом	Кількість міністерств України зі структурними підрозділами та/або посадами у сфері стратегічних комунікацій	Коефіцієнт інституціоналізації
2016	16	7	0,43
2018	16	15	0,93
2020	19	13	0,68

Джерело: розробка автора

Як видно з наведеної таблиці, динаміка в 2018 р. порівняно із 2016-м демонструвала активне зростання: співвідношення коефіцієнтів інституціоналізації – 2,16.

Рівень інституціоналізації у 2020 р. становив 0,68 проти 0,93 у 2018 р. Співвідношення цих показників – 0,73, тобто динаміка у 2020 р. – спадна.

Нижче проаналізуємо відповіді на інформаційні запити як показники інституціоналізації.

Структура аналізу така: назва міністерства; роки здійснення дослідження; назва посади та /або структурного підрозділу; характеристика.

*Міністерство внутрішніх справ України.*

2016 р. Директор Департаменту комунікації МВС, уповноважений представник МВС з питань стратегічних комунікацій.

2018 р. Департамент комунікації МВС, відділ інформаційної політики та стратегічних комунікацій.

2020 р. Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції.

У розглядуваному міністерстві посада трансформувалася у структурний фаховий підрозділ (у назві якого зазначено сферу стратегічних комунікацій), проте в наступний досліджуваний період утворено директорат із більш широкими функціями. Загалом це може свідчити, що до діяльності у сфері стратегічних комунікацій долучилася більша кількість фахівців.

*Міністерство інформаційної політики України*

2016 р. Радник Міністра з питань стратегічних комунікацій.

2018 р. Сектор стратегічних комунікацій.

2020 р. (трансформоване у Міністерство культури та інформаційної політики України). Директорат з інформаційної політики та інформаційної безпеки.

На прикладі цього органу влади засвідчено збільшення кількості залучених фахівців: виконання завдань у сфері стратегічних комунікацій від посадової особи передано структурному підрозділу. Водночас спостерігається явище, аналогічне явищу трансформації у попередньо розглядуваному міністерстві – зміна фахової назви. Це може говорити про розсосередження зусиль у плануванні та реалізації стратегічних комунікацій, адже інформаційна політика та інформаційна безпека – більш широке поняття.

*Міністерство культури України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції.

2020 р. (трансформоване в Міністерство культури та інформаційної політики України, див. вище). Директорат з інформаційної політики та інформаційної безпеки.

*Міністерство молоді та спорту України*

2016 р. Управління стратегічного планування та комунікацій.

2018 р. Управління стратегічного планування та комунікацій.

2020 р. Управління стратегічного планування та комунікацій.

Спостерігається стабільна позиція підрозділів сфери стратегічних комунікацій. Не відбулося трансформації структурних одиниць міністерства в розглядуваній сфері.

*Міністерство закордонних справ України*

2016 р. Управління публічної дипломатії Політично-го департаменту.

2018 р. Департамент стратегічних комунікацій; Політичний департамент.

2020 р. Департамент комунікацій та публічної дипломатії – відділ стратегічних комунікацій.

Підрозділи розглядуваного міністерства змінювалися таким чином, що сфера стратегічних комунікацій переходила з рівня управління до двох департаментів, а після цього – на рівень відділу. Логічно припустити, що це спричинювало і зміну кількості фахівців, до обов'язків яких входили завдання зі сфери стратегічних комунікацій. Вірогідно, кількість фахівців спершу збільшилась, потім зменшилась.

*Міністерство оборони України та Генеральний штаб ЗС України*

2016 р. Генеральний штаб ЗС України, Головне управління розвідки, Департамент кадрової політики, Департамент міжнародного оборонного співробітництва, Департамент соціальної та гуманітарної політики, Управління комунікації та преси, Управління інформаційних технологій, Головне оперативне управління, Головне управління зв'язку та інформаційних систем ГШ ЗС України, Головне управління морально-психологічного забезпечення, Головне управління оперативного забезпечення, Управління цивільно-військового співробітництва, Управління зв'язків з громадськістю Збройних Сил України.

2018 р. Керівний склад Міністерства оборони та Генерального штабу; Помічник Міністра оборони України (прес-секретар); Помічник начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України зі стратегічних комунікацій; Головне управління розвідки Міністерства оборони України; Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва Міністерства оборони України; Управління інформаційних технологій; Відділ координації стратегічних комунікацій та моніторингу; Головне оперативне управління Генерального штабу Збройних Сил України; Головне управління військового співробітництва та миротворчих операцій Генерального штабу Збройних Сил України; Головне управління морально-психологічного забезпечення Збройних Сил України; Управління зв'язків з громадськістю Збройних Сил України; Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України; Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України; Командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України.

2020 р. Департамент стратегічних комунікацій.

Аналізоване міністерство дає найпоказовіший приклад зосередження на виконанні завдань у царині стратегічних комунікацій методом скорочення структурних одиниць і доведення їх до одного спеціалізованого департаменту. Це виразна кількісна динаміка. У 2016 році у сфері стратегічних комунікацій діяли 13 структурних одиниць. У 2018 році – 14, з яких дві – це посадові особи. У 2020 році – один фаховий департамент. Якісна динаміка змін полягає у тому, що в першій зазначеній часовій позиції жоден із підрозділів не мав означення стратегічних комунікацій, а у другій такі завдання мала одна посадова особа і один відділ. У 2020 р. відбулося розширення кола службовців до департаменту із цільовою назвою.

*Міністерство екології та природних ресурсів України*

2016 р. Відділ із впровадження Орхуської конвенції, взаємодії з громадськістю та ЗМІ Департаменту управління майном та взаємодії з громадськістю.

2018 р. Відділ із впровадження Орхуської конвенції, взаємодії з громадськістю та ЗМІ Департаменту управління майном та взаємодії з громадськістю.

2020 р. (трансформоване у Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України). Підрозділ відсутній.

Спостерігається спадна динаміка. Гіпотетично усунення зазначеного відділу могло б пояснюватися заснуванням нового міністерства замість попереднього. Проте профільний напрям діяльності міністерства не змінився. Якщо припустити, що нове міністерство утворило як реакцію на виклики в галузі державної політики щодо захисту довкілля та природних ресурсів, то у структурі цього органу влади мало б бути передбачено і підрозділ (посадову особу), до завдань якого входила б діяльність у інформаційно-комунікаційній площині. І хоча у структурі міністерства передбачено відділ із публічних комунікацій, відповідь міністерства на запит щодо підрозділу зі стратегічних комунікацій негативна. Відсутність відділу із впровадження Орхуської конвенції у новому міністерстві можна було б пояснити закінченням процесу впровадження конвенції або переходом процесу в інші форми організаційної роботи. Проте при міністерстві працює інформаційно-просвітницький Орхуський центр, діяльність якого (відповідно до інформації, наданої у 2016 та 2018 роки) може бути пов'язаною із виконаннями завдань у сфері стратегічних комунікацій.

*Міністерство енергетики та вугільної промисловості України*

2016 р. Управління забезпечення комунікацій та організаційної роботи.

2018 р. Усі структурні підрозділи. Відділ взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю, відділ організації міжнародних заходів та комунікацій Департаменту організаційної роботи. Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції.

2020 р. (трансформоване у Міністерство енергетики України) Департамент комунікацій.

Наведений приклад характеризує нерівномірний інституційний розвиток: виконання завдань у сфері стратегічних комунікацій перемістилось від управління до всіх структурних підрозділів, згодом зосередившись на рівні департаменту. Потребує роз'яснень позиція міністерства щодо долучення до сфери стратегічних комунікацій усіх структурних підрозділів, адже водночас надається також перелік із трьох підрозділів (які, логічно, входять до множини підрозділів).

*Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Сектор взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю.

2020 р. (трансформоване у Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України). Директорат інформаційної політики.

Зміни на рівні структур підрозділів (сектор – директорат) зумовлюють збільшення кількості посадових осіб у розглядуваній сфері.

*Міністерство інфраструктури України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Директорат стратегічного планування та координації державної політики в галузі транспорту.

2020 р. Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції.

Стабільні позиції підрозділів.

*Міністерство аграрної політики та продовольства України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Відділ інформаційної політики та зв'язків із громадськістю.

2020 р. Міністерство трансформоване (див. нижче).

*Міністерство економічного розвитку і торгівлі України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2020 р. (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України). Відділ зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації та прес-секретар патронатної служби Міністра.

У трансформованому Міністерстві декларується діяльність підрозділу та посадової особи у розглядуваній сфері. Порівняно зі станом інституалізації до періоду трансформування міністерства це – позитивна кількісна динаміка.

*Міністерство освіти і науки України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Управління з питань інформаційної політики та комунікацій та директорат стратегічного планування та європейської інтеграції.

2020 р. Відділ преси та інформації, відділ планування, зв'язків із громадськістю та доступу до публічної інформації.

Відбулося зниження рівнів підрозділів (управління, директорат – відділ). Відповідно, зменшується кількість залучених посадових осіб.

*Міністерство соціальної політики України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Директорат стратегічного планування, координації політики та євроінтеграції.

2020 р. Директорат стратегічного планування, координації політики та євроінтеграції, Управління з питань комунікацій.

Збільшено кількість підрозділів до двох, відповідно – кількість фахівців. Додався комунікаційний підрозділ (кількісна та якісна динаміка).

*Міністерство фінансів України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції.

2020 р. Департамент комунікацій.

Відбулася трансформація чи заснування фахового підрозділу. Структурне оформлення комунікаційного напрямку – позитивна динаміка.

*Міністерство юстиції України*

2016 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

2018 р. Управління інформаційної політики.

2020 р. Управління інформаційної політики.

Створення підрозділу і подальша стабільність позицій підрозділу.

*Міністерство у справах ветеранів України*

2016 р. Міністерства не існувало.

2018 р. Міністерства не існувало.

2020 р. Підрозділ чи посадова особа відсутні.

Вказане міністерство не має підрозділу та/або посадової особи для планування та реалізації стратегічних комунікацій. Водночас у структурі міністерства (принаймні на час написання цих рядків) функціонує Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, а також Відділ комунікації та інформаційного забезпечення. Логічно припустити (за аналогією з іншими міністерствами), що вказані підрозділи могли б залучатися до діяльності у сфері стратегічних комунікацій.

**Дискусія та висновки.** Інституалізація стратегічних комунікацій на рівні міністерств України засвідчена створенням та розвитком структурних одиниць – підрозділів та посад. Відбувалася трансформація посад у підрозділи, а також переформатовування підрозділів. У одному випадку засвідчено зворотну динаміку, тобто припинення діяльності підрозділу.

У 2020 р. на рівні міністерств функціонувало два структурних підрозділи, у назві яких заявлена діяльність у сфері стратегічних комунікацій. Це відділ стратегічних комунікацій Департаменту комунікацій та публічної дипломатії (Міністерство закордонних справ України) та Департамент стратегічних комунікацій (Міністерство оборони України).

В інших міністерствах діють підрозділи, у назвах яких відображено доволі широкий аспект діяльності: стратегічного планування та європейської інтеграції, інформаційної політики та інформаційної безпеки, взаємодії із громадськістю, планування, преси та інформації, доступу до публічної інформації.

Щодо подібних підрозділів декларуються функції планування чи здійснення стратегічних комунікацій, водночас широке коло інших функцій не дозволяють зробити висновок про переважну належність підрозділів до сфери стратегічних комунікацій. Адже проблема інституалізації стратегічних комунікацій у публічному управлінні стикається із трактуванням певними органами публічної влади поняття цього явища і відповідною практичною реалізацією.

Слід визнати, що маркер наявності/відсутності відповідних структурних одиниць у міністерствах на підставі відповідей на інформаційні запити не завжди сповна відображає рівень інституалізації стратегічних комунікацій. Проте це один із методів отримання об'єктивних даних. Наступним методом могло б стати вивчення рівня залучення підрозділів міністерств у процеси стратегічних комунікацій на підставі участі у конкретних проєктах, програмах, стратегіях.

#### Список використаних джерел

1. Дорожня карта програми Партнерства зі стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО. URL: <http://stratcom.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/Дор.карта-Партнерства-у-сфері-СТРАТКОМ-між-РНБО-України-та-МС-НАТО.pdf>
2. Орлова Н. С., Майло В. В. Розвиток стратегічних комунікацій в органах публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70), № 1. URL: [http://www.pubadm.vernadskijournals.in.ua/journals/2020/1\\_2020/13.pdf](http://www.pubadm.vernadskijournals.in.ua/journals/2020/1_2020/13.pdf)
3. Сальнікова, О. Ф., Іхутова, І. В., Кушнір, В. О. та ін. Основи стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони : навч. посіб. Київ, 2020.
4. Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17#Text>
5. Сивак Т. В. Інституалізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління України : дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2020. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/135/files/f28d5ede-92e5-4016-bbe6-84b83b55fa7c.pdf>
6. Соловйов С. Г. Стратегічні комунікації в публічному управлінні : монографія. Харків, 2019.

#### References

1. Dorozhnia karta prohramy Partnerstva zi stratehichnykh komunikatsii mizh Radioi natsionalnoi bezpeky i obrony Ukrainy ta Mizhnarodnym sekretariatom NATO [Strategic Communications Partnership Road Map between the National Security and Defense Council of Ukraine and the NATO International Staff]. URL: <http://stratcom.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/Дор.карта-Партнерства-у-сфері-СТРАТКОМ-між-РНБО-України-та-МС-НАТО.pdf>
2. Osnovy stratehichnykh komunikatsii u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky ta obrony : navch. posib. (2020). [Basics of Strategic Communications in the field of national security and defense]. Kyiv: NUOU imeni Ivana Cherniakhovskoho. [in Ukrainian].
3. Orlova, N. S., Malo V. V. (2020). Rozvytok stratehichnykh komunikatsii v orhanakh publichnoi vlady. [Development of strategic communications in public authorities]. Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seria: Derzhavne upravlinnia. Tom 31 (70), № 1 Retrieved



from. [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1\\_2020/13.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1_2020/13.pdf). [in Ukrainian].

4. Pro zatverdzhennia Kontseptsii stratehichnykh komunikatsii Ministerstva oborony Ukrainy ta Zbroinykh Syl Ukrainy. [On approval of the Concept of Strategic Communications of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine.] [Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17#Text>.] [in Ukrainian]

5. Soloviov, S. H. (2019). Stratehichni komunikatsii v publichnomu upravlinni [monohrafiia]. [Strategic communications in public administration]. Kharkiv : Tochka. [in Ukrainian].

6. Syvak, T. V. (2020) Instytutsionalizatsiia stratehichnykh komunikatsii u systemi publichnoho upravlinnia Ukrainy : dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.01. Kyiv. [Institutionalization of strategic communications in the system of public administration of Ukraine]. Retrieved from <http://academy.gov.ua/pages/dop/135/files/f28d5ede-92e5-4016-bbe6-84b83b55fa7c.pdf>. [in Ukrainian].

Отримано: 03.12.2021  
Ухвалено до друку: 29.12.2021  
Опубліковано: 31.01.2022

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.  
Public Administration, 1(15), 37-41.  
UDC: 351.

DOI: [doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-8/9](https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-8/9)

Serhii Soloviov, Cand. of Sci. in Social Communications, Assoc. Prof.  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine  
<https://orcid.org/0000-0002-6266-0747>  
email: [soloviov@knu.ua](mailto:soloviov@knu.ua)

### INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF MINISTRIES)

*The introduction of strategic communications into public administration practices has acquired a legal basis as a result of the launch of the Strategic Communications Partnership between the National Security and Defense Council of Ukraine and the NATO International Staff. Promoting a culture of strategic communication at the institutional level was stated in that document. The relevance of the study of the dynamics of institutionalization of strategic communications can be explained by the need to address the problem of increasing public confidence in national strategies and activities of public authorities. The purpose of the article is to identify the dynamics of the process of institutionalization of strategic communications in central government on the example of ministries. The methodology is based on the analysis of empirical data obtained in the form of ministries' responses to information requests in 2016, 2018, 2020. The subject of the request is the presence or absence in the authority of a structural unit and/or official whose activities are related to the planning or implementation of strategic communications. The article outlines the dynamics of institutionalization of strategic communications on the example of the initiation and transformation of relevant structural units and/or positions in this area. The dynamic indicates, in particular, a decrease in the level of institutionalization in 2020 compared to 2018. The change in the number of ministries has made it impossible to express this dynamic in absolute terms. In this regard, the institutionalization ratio is proposed as the ratio of the number of ministries with the relevant structural units to the total number of ministries at the time of the study. It was found that activities in the field of strategic communications in most ministries are carried out by units that also have the function of performing other tasks in the field of information and communication activities.*

**Keywords:** strategic communications, institutionalization, public administration, ministry, structural unit, the official, information request.

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.  
Державне управління, 1(15), 42-48.  
УДК: 351  
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-9/9>

Ігор Ткаченко, канд. політ. наук, доц.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-3029-4578>  
email: 1979i@ukr.net

Вікторія Ткаченко, асп.,  
Національна академія державного управління при Президенті України, Київ, Україна  
<https://orcid.org/0000-0001-9011-3209>  
e-mail: TkachenkoVO@minregion.gov.ua

## ЯК ЗА ДОПОМОГОЮ МЕТОДОЛОГІЇ "ТРАНСФЕРУ ПОЛІТИКИ" ВИЗНАЧИТИ ЕФЕКТИВНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

*Представлено наукове бачення авторів щодо застосування загально визнаного серед представників американської та європейської політичної школи методології про "трансфер політики" для дослідження управлінських проблем взаємодії України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку.*

*Автори виходять з того, що специфікою методології "трансферу політики" є її конструктивістський характер. Організаційні та правові зміни в системі публічного управління регіональною політикою відбуваються постійно, а сама система управління конструюється і корелюється частіше під впливом зовнішніх, а не внутрішніх чинників.*

*Практичною метою публікації є обґрунтування гіпотези "трансферу політики" як наукового підходу, що дозволяє досліджувати й аналізувати сутність, характер, результати та визначати ефективність взаємодії між державами та міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку. Шляхом здійснення порівняльного аналізу досліджень трансферу політики регіонального розвитку між ЄС і Туреччиною зроблено висновки щодо використання підходу "трансферу політики" для встановлення ефективності взаємодії України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку.*

*Ключові слова: трансфер політики, політика регіонального розвитку; стратегія регіонального розвитку; децентралізація; міжнародна технічна допомога; секторальна підтримка регіонального розвитку ЄС; Дунайська транснаціональна програма; транскордонне співробітництво; проєкти (програми) регіонального розвитку; Європейський Союз; Організація Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР).*

**Вступ.** Метою цієї статті є дослідження наукової думки про використання методології "трансферу політики" для дослідження процесу взаємодії між Україною та міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку.

Незважаючи на те, що наукова концепція про "трансфер політики" не є новою і надто інноваційною, вона надає практичний інструментарій для дослідження взаємодії між суверенними державами та міжнародними організаціями щодо різних секторальних політик. Декілька років тому командою європейських науковців [1] було представлено серію з чотирьох досліджень у сфері впливу трансферу політики в різних країнах на регіональний та місцевий розвиток та міське планування. Науковці досліджували мотивацію учасників "трансферу політики", результати взаємодії між ними, механізми і вплив, а також зміни, що відбулись внаслідок такої взаємодії.

Методологія "трансферу політики" привертає увагу практиків насамперед тим, що дозволяє дослідити і систематизувати процес передавання стандартів секторальної політики у визначеній сфері з міжнародного на національний рівень, визначити на основі об'єктивних фактів ефективність національної політики держави-об'єкта трансферу. Завдяки збору інформації створюється ґрунтовна емпірична база для порівняння.

Використовуючи напрацювання турецької дослідниці Ебру Ертугал "Learning and Policy Transfer in Regional Development Policy in Turkey" [2], автори досліджують практику застосування методології "трансферу політики" для описання взаємодії Туреччини з міжнародними організаціями у сфері формування та координації державної регіональної політики. Насамперед ідеться про Європейський Союз (ЄС) та Організацію економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР).

**Джерела.** Концепція про "трансфер політики" формувалась, починаючи з 1990-х років такими науковцями, як Р. Роуз [5], а пізніше А. Шнайдером, Г. Інграмом і П. Делеоном [3] для формування політичних стратегій і програм, направлених на розвиток і підтримку економічного зростання в США та Великій Британії.

У статті використано роботу з тематики "трансферу політики", яку понад 20 років тому було опубліковано британськими науковцями Д. Доловіцем та Д. Маршем у статті "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature" [4, р. 343–357]. Як впливає з запропонованого цими авторами концепту, "трансфер політики" являє собою процес усвідомлення і наслідкування знань про певну секторальну політику (програму) або ж адміністративні механізми, які використовувались у певній країні в певний час для розроблення політики (програми), нових механізмів урядування в інший час та в іншій країні [4].

Крім англо-саксонської управлінської школи, в 2000-ті роки наукову концепцію "трансферу політики" активно використовують європейські дослідники для аналізу політико-управлінських рішень у межах Європейського Союзу [6].

Сучасні науковці [9; 10; 8; 7] розвивають напрацьовану за останні два десятиліття методологію "трансферу політики" для описання взаємодії ЄС з іншими країнами в реалізації секторальних реформ і координації відповідних національних політик.

Використання наукової методології "трансферу політики" для описання впливу міжнародних організацій на державну політику регіонального розвитку можна знайти в роботі Ербу Ертугал [2], яка застосовує цей підхід для аналізу і оцінки результатів змін, що відбува-

лись в державній регіональній політиці Туреччини за період з 1960 року по теперішній час.

У 2020 році було опубліковано спільне дослідження Школи публічної політики Будапешта (Угорщина), Федерального університету Сан Паоло (Бразилія) і Університету Карлтон (Канада) [11] про використання концепції "трансферу політики" у міжнародному вимірі для аналізу політики регіонального розвитку в Бразилії і Китаї. Дослідження містить висновок про те, що "крок за кроком трансфер політики приводить до прокладання стежинки (path) тривалого обміну знаннями" [11]. Навіть набори політик та управлінські й організаційні моделі, які передаються внаслідок "трансферу політики", є зазвичай абстрактними, теоретичними і концептуальними. Лише згодом, коли такі набори були впроваджені в конкретних організаціях, вони створювали практичну користь, яку ще слід досліджувати.

В Україні концепція "трансферу політики" широко не використовувалась науковцями в дослідженнях управлінських явищ і процесів. Варто згадати лише низку публікацій В. Г. Пугача, який пропонував застосовувати концепт "трансферу політики" для виокремлення факторів, які сприяють успішному трансферу у сфері державного управління [12].

**Методологія.** Автори виходять із того, що специфікою методології аналізу "трансферу політики" є її конструктивістський характер. Зміни, що відбуваються в системі публічного управління регіональною політикою є постійними, а сама ця система та інструменти її реалізації конструюються, впроваджуються і змінюються частіше під впливом зовнішніх – міжнародних, а не внутрішньодержавних факторів.

Характер таких змін у системі публічного управління обумовлений мотивацією, яка частіше ґрунтується на прагненні політиків забезпечити невідворотність європейської інтеграції або ж участю держави у світових глобалізаційних процесах. Такий підхід приводить до збільшення впливу міжнародних організацій, насамперед Європейського Союзу, на процес конструювання системи формування і реалізації державної регіональної політики в Україні.

В основі гіпотези дослідження про взаємодію України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку автори пропонують використовувати наукову методологію "трансферу політики". Зокрема, емпіричний та фактичний матеріал про співробітництво у сфері регіонального розвитку між Україною і ЄС, ОЕСР, ПРООН та іншими наднаціональними міжнародними організаціями можна аналізувати за допомогою інструментарію "трансферу політики", концепт якого використовується західними науковцями для позначення програм (проектів), що просувають практичні рішення для розв'язання конкретних проблем державної політики.

В основу методології "трансферу політики" його засновники [5; 4; 8] поклали ідею аналізу політики за методом "усвідомлення уроків" (*lessons drawing*). Цей метод аналізу політики складається з десяти етапів. Власне, сам аналіз політики не є абстрактним, а повинен базуватись на прив'язці до чотирьох стадій "трансферу" – потребі в трансфері секторальної політики (програми, проекту), підборі юрисдикції "експортера" та "імпортера" політики, застосуванні політики.

За вказаною методологією, "експортером" секторальної політики, програми чи проекту виступає країна або міжнародна організація, що забезпечує передавання узагальнених знань про розроблення, нормативне регулювання, координацію і впровадження конкретного виду

секторальної політики з однієї юрисдикції, або міжнародного рівня, до іншої, національної юрисдикції імпортера.

Імпортером політики завжди виступає держава, яка шляхом аналізу політики виявила потребу у трансфері певної секторальної політики, програми чи проекту з юрисдикції іншої держави або міжнародної організації.

При цьому трансфер за визначеною методологією може відбуватись у різних формах залежно від складності політики, програми чи проекту, що передається, а також з урахуванням різниці між юрисдикціями "експортера" та "імпортера". Розрізняють такі форми трансферу політики, як копіювання, адаптація, гібридизація, синтез, інспірація або ж вплив.

Дослідження останніх років [2; 12; 11] свідчать про те, що вказана методологія широко використовується для дослідження ефективності політики регіонального розвитку. За європейською науковою думкою, політика регіонального розвитку є об'єктом трансферу між ЄС та ОЕСР і Туреччиною, а також ЄС і Китаєм; ЄС та Бразилією.

Крім збору та узагальнення емпіричного матеріалу за темою "трансферу", "вивчення уроків" у практиці аналізу політики відбувається шляхом складання лінійного методичного плану та проведення на його основі інтерв'ю з відповідними зацікавленими групами. Такими зацікавленими групами виступають зазвичай політики, державні експерти, представники громадського сектору, які в певний проміжок часу були долучені або залишаються дотичними до процесу формування політики регіонального розвитку як на національному, так і на регіональному рівні, а також представники органів місцевого самоврядування як "споживачі" такої політики. Систематизація отриманих відповідей і їх аналіз дозволяє встановити у хронологічній послідовності етапи трансферу і визначити його результат. При цьому висновки за результатами проведених інтерв'ю з різними зацікавленими групами створюють можливість визначити точку відліку та базис для подальшого аналізу результатів реалізації національної політики у сфері регіонального розвитку.

**Результати.** Концепція "трансферу політики" викликає інтерес з огляду на те, як ця методологія застосовується міжнародними організаціями, що просувають стандарти регіональної політики для країн, що розвиваються. Саме тому це дослідження сфокусовано на встановленні взаємозв'язку між міжнародними стандартами у сфері формування та реалізації регіональної політики, визнаними в межах ЄС і ОЕСР, та концепцією "трансферу політики".

Концепція "трансферу політики", описана Р. Роузом [5], знайшла свій розвиток у XXI столітті не лише в діяльності національних держав, а й є інструментом, який широко застосовується міжнародними організаціями для вирішення питань демократизації, вироблення і просування цілей сталого розвитку, напрацювання і реалізації міжнародних рекомендацій під час здійснення національних реформ країнами, що розвиваються.

На думку В. Пугача [12], у процесі розвитку глобалізації концепція "трансферу політики" прийшла на заміну концепції "failed state". Науковець стверджує, що "у статті "Saving failed states", опублікованій у 1991 році, автори вказали на появу нового небезпечного феномену – це держави, які не спроможні здійснювати управління в межах своєї території та занурюються у безлад і хаос. Посилаючись на дослідження Р. Роуза [5], В. Пугач [12] вважає, що саме так виникла ідея про "усвідомлення уроків" (*lessons drawing*) як метод аналізу політики (програми), що застосовується для передавання такої політики з однієї, більш розвиненої країни, до іншої – менш розвиненої".

Наукова розвідка "трансферу політики" показує, що потенційно існують механізми передавання політики між відмінними системами публічного управління в різних юрисдикціях. Натомість механізми передавання політики використовують набір спільних принципів, які можна описати на практиці. Наприклад, Р. Роуз [5], досліджуючи трансфер політики в межах методу "усвідомлення уроків", розглядав питання про те, за яких обставин та до якої міри політика (програма), що є успішною в одній країні, може бути предметом трансферу до іншої країни [5].

Існує версія, за якою сутність "трансферу політики" полягає в тому, що "національні уряди спонукаються до "трансферу політики" як "імпортери" через їх постійну участь у міжнародних та супернаціональних формах управління за допомогою політичних трансформаційних процесів, таких як європейська інтеграція та інтернаціоналізація" [8].

У цьому контексті Європейський Союз може сприйматись як "потужна платформа для трансферу політик", через яку здійснюється розподілення секторальних ідей між країнами-учасниками [8]. Відповідно, за останнє десятиліття значно зріс інтерес до "трансферу" як методу передавання політик між різними юрисдикціями та наразі постає як окремий політико-правовий феномен і управлінський метод.

Р. Роуз у своїй концепції "усвідомлення уроків" (*lessons drawing*) визначив десять практичних кроків, використовуючи які, практики можуть визначити, чи можливо взагалі, щоб політики (програми) ззовні застосовувались у внутрішній політиці власної країни. Модель "усвідомлення уроків" для визначення можливості "трансферу політики" є лінійною послідовністю, яка складається з таких кроків:

- 1) вивчити ключову концепцію: що являє собою секторальна політика (програма), яким є результат її реалізації чи його немає;
- 2) визначити, якою є увага політиків та експертів до такої секторальної політики (програми);
- 3) дослідити, як визначаються альтернативи та приймаються рішення, у якій країні (міжнародній організації) слід шукати найбільш корисні моделі для трансферу;
- 4) виявити, чи відбувається на будь-якому рівні публічного управління і адміністрування (національному або місцевому) вивчення відповідної секторальної політики з досвіду інших країн;
- 5) дослідити і створити узагальнювальну модель роботи секторальної політики (програми) за кордоном на основі зібраних даних та інформації;
- 6) розкласти модель на складові для пристосування її до власного національного контексту;
- 7) визначити, які складові моделі (програми) можна адаптувати до національного контексту;
- 8) вирішити, на якому рівні публічного управління і адміністрування можна застосувати запозичену модель політики (програми);
- 9) спростити елементи моделі для покращення "шансів на успіх";
- 10) оцінити результати впровадження запозиченої моделі в ретроспективі та, за умови її адаптації, розвинути модель з часом.

Вказані вище кроки здійснюються як лінійний процес дослідження можливості "трансферу політики". Цей процес починається з концептуалізації зарубіжної секторальної політики (програми) та вироблення або просування ідеї про необхідність аналізу "вивчення уроків" серед національних політиків, які дотичні до ухвалення політичних рішень (кроки 1 і 2). Прихильники повинні

активно шукати "прагматичні рецепти" за кордоном, які теоретично допомагали б розв'язати проблему (кроки 3 і 4). Після цього слід розробити узагальнювальну модель політики та модифікувати її під національний контекст (кроки 5 і 6). На останок, уроки (*lessons*) повинні бути адаптовані у такій формі, яка забезпечувала б їхній успіх (кроки 7–10).

Реальний процес трансферу політики потребує проходження чотирьох стадій розроблення політики, що передається. Ці стадії, по суті, створюють можливість для трансферу моделі [8]. Таким чином, трансфер політики передбачає наявність двох сторін – сторони, яка потребує трансферу – "імпортеру", та сторони, яка здійснює трансфер – "експортеру".

Кожна з чотирьох стадій трансферу має визначені назви:

- 1) потреба в політиці;
- 2) розуміння юрисдикції "експортера" політики;
- 3) розуміння юрисдикції "імпортера" політики;
- 4) застосування політики.

З боку "імпортера" політики, де немає єдності або ж згоди щодо добровільного трансферу політики, зазвичай набагато складніше просунути ідею про необхідність трансферу. На думку Д. Бенсона [8], "трансфер політики" часто стримується з боку "експортера" визначеністю, щодо якої саме секторальної політики слід здійснювати трансфер. Це викликано тим, що практики часто не розуміють умов та юрисдикції "імпортера", куди буде відбуватись трансфер. Саме з цієї причини досить важливими передумовами трансферу політики є ґрунтовне знання як контексту політики (програми), так і характеристик юрисдикції, куди така політика буде "експортуватись". Критично важливим для вдалого "трансферу політики" є визначення можливостей для пристосування нової політики у вже наявних інституціях країни "імпортера".

Використовуючи описаний науковий концепт "трансферу політики", можна дослідити також формати трансферу, що існують на практиці. Наприклад, Р. Роуз [5], а потім і Д. Бенсон [8] визначили типологію "трансферів політики", до яких зараховують: копіювання, адаптацію, гібридизацію, синтез, інспірацію, вплив.

Копіювання означає такий "трансфер політики", за якого відбувається перенесення вже наявної, більш цілісної програми до іншої юрисдикції.

Під час адаптації до трансферу відбувається корегування наявної політики або програми з метою подолання контекстуальної різниці юрисдикцій. Елементи політик або програм із різних країн поєднуються за такого методу трансферу, який має назву "гібридизація".

Синтез, або ж узагальнення, навпаки, використовується за наслідками усвідомлення уроків використання елементів різних програм та їх поєднання для створення нової програми.

Наслідком "усвідомлення уроків" може стати застосування методу інспірації для трансферу політики. Інспірація – це застосування політик (програм) з одного контексту для розв'язання конкретних проблем в іншому, альтернативному контексті.

Впливом може вважатись примушування до здійснення трансферу ззовні під впливом зовнішніх факторів, як от європейська інтеграція, прагнення держави отримати секторальну фінансову допомогу або ж брати участь у міжнародних фінансових програмах чи проєктах. Вплив як метод "трансферу політики" може застосовуватись тоді, коли національному рівні "усвідомлення уроків" призвело до появи правових підстав чи міжнародних зобов'язань щодо перенесення стандартів певної секторальної політики на національний

рівень, але чіткого бажання щодо імплементації такої політики з боку формальних публічних інститутів управління не спостерігається.

Практичне застосування методології "трансферу політики" для дослідження взаємодії з міжнародними організаціями у сфері формування державної регіональної політики знаходимо в роботі Ербу Ертугал "Learning and Policy Transfer in Regional Development Policy in Turkey" [2]. Зокрема, на практиці взаємодії Туреччини з ЄС, дослідниця розглядає низку питань, серед яких: чому відбувається трансфер політики регіонального розвитку від міжнародних організацій на національний рівень; чому "усвідомлення уроків" не привело до тривалий час до трансферу політики; як відбувається трансфер політики регіонального розвитку – шляхом перенесення горизонтально з однієї юрисдикції до іншої, або ж вертикально – з супернаціонального рівня міжнародної організації до національної юрисдикції.

Зокрема, вертикальне перенесення політики регіонального розвитку вже відбувалось у контексті європеїзації регіональної політики у країнах, які до вступу в ЄС були кандидатами. Крім того, з кінця 1990-х років така міжнародна організація, як ОЕСР, просуває серед своїх країн-членів єдиний підхід до організації національних політик регіонального розвитку.

Саме цими аргументами можна пояснити застосування методології "трансферу політики" для описування взаємодії з міжнародними організаціями для таких країн, як Україна або Туреччина, які бажають бути кандидатами на вступ до ЄС та водночас є членами ОЕСР з меншим досвідом впровадження політики регіонального розвитку.

Що стосується Туреччини, кейс трансферу політики регіонального розвитку від міжнародних організацій на національний рівень цікавий тим, що він почався на початку 2000 років з моменту подання Туреччиною заявки на вступ до ЄС і продовжується донині [2].

Загалом Е. Ертугал [2] виокремлює три етапи трансферу політики регіонального розвитку між Туреччиною та міжнародними організаціями. Для того, аби розуміти сутність процесу трансферу політики в цій сфері, слід більш докладно зупинитись на системі регіональної політики в Туреччині, яка існувала до 1960 року – періоду, коли почався перший етап трансферу політики.

Отже, регіональна політика постанала на порядку денному Уряду Туреччини з моменту затвердження першого п'ятирічного плану діяльності такого органу, як Державна організація з планування (Держплану Туреччини). Коли ключовим завданням Держплану Туреччини було підвищення розвитку промисловості та конкурентоздатності країни, до інших, дрібніших завдань, належало регіональне планування.

Держплан Туреччини мав готувати національні п'ятирічні плани, а плани регіонального розвитку, як і цілі такого розвитку, були їх частиною. Разом за період з 1960-го до 2000-го року включно було затверджено і реалізовано вісім національних п'ятирічних планів [2].

Як зазначає Е. Ертугал [2], спочатку регіонального планування було зменшення регіональних диспропорцій, як от і у 1963 році. Однак первинними завданнями для себе чиновники бачили загальне економічне зростання національної економіки через індустріалізацію, а не через регіональний перерозподіл, як, наприклад, у плані 1973 року. Навіть терміни "регіон" та "регіональне планування" не мали визначення. Планування регіонів як статистичних одиниць в Туреччині не існувало на той час. У зв'язку із секторальним підходом до національного планування порядок прийняття рішень щодо надання

державної фінансової підтримки передбачав насамперед вибір сектору промисловості для інвестування, а вже потім вибір регіону, де буде розміщуватись така промисловість. Проекти, які обирались для державної фінансової підтримки, оцінювались на індивідуальній основі та не мали взаємозв'язку один з одним. Було незрозумілим, як регіональні плани, що існували на той час, могли бути інтегрованими в секторо-центричну національну модель регіональної політики Туреччини.

Крім того, інструменти регіональної політики були нечіткими. Починаючи з 1970-х років у Туреччині використовувався термін "зона пріоритетного розвитку", який охоплював провінції, а не регіони Туреччини. Список таких провінцій змінювався досить швидко. Навіть якщо ухвалювались плани регіонального розвитку, це робилось "ad-hoc" завдяки наданню технічної допомоги від Світового банку або ж ООН.

Ініційований наприкінці 1980-х років "Регіональний проект Південно-Східної Анатолії" був винятком із цього правила. Він являв собою портфоліо масштабних проектів у сфері енергетики та зрошення земель. Цей проект фінансувався переважно за бюджетні кошти Туреччини і був включений до останнього п'ятирічного національного плану лише у 2000 році.

Починаючи з 1990-х років, Міністерством з розвитку Туреччини було ініційовано створення Генерального директорату регіонального розвитку і структурної перебудови (ГДРПС) у сьомому та восьмому національних планах.

У 1994 році вже новостворений ГДРПС уперше розробляв плани регіонального розвитку для регіонів Східного Чорного моря та Східної Анатолії.

Фактично європейські і турецькі дослідники вважають подання заявки Туреччиною на вступ до Європейського Союзу початком трансферу політики у сфері регіонального розвитку.

Вимоги ЄС щодо формування, координації і реалізації державної регіональної політики в Туреччині містяться у документі про партнерство та приєднання, узгодженому у 2001 році між Туреччиною та ЄС.

Згідно з вимогами ЄС трансфер політики в згаданій сфері включав ухвалення нових цілей регіональної політики, таких як регіональна конкурентоздатність; створення адміністративно-територіальної номенклатури для регіонів (NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics); запровадження агентств регіонального розвитку і національної стратегії регіонального розвитку. Крім того, політика регіонального розвитку стала інституціонозованою на рівні Уряду Туреччини, оскільки було впроваджено обов'язковий моніторинг і оцінювання, стратегічне і оперативне програмування та координацію роботи міністерств та відомств у сфері регіонального розвитку.

Зокрема, перший період взаємодії Туреччини з міжнародними організаціями у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку відбувався у 1960–2000 роки. Цей період характеризується дослідниками як відсутність зацікавленості політиків та урядовців у регіональному розвитку, незважаючи на наявність суттєвих регіональних диспропорцій [2]. У програмах політичних партій не було будь-яких згадок про необхідність реформи політики регіонального розвитку. Політики згадували про регіональний розвиток виключно в контексті етнічного сепаратизму та федералізму. Саме тому навіть надзвичайно мала кількість регіональних планів розроблялась виключно на центральному рівні без залучення міжнародних експертів, без обміну інформацією про міжнародний досвід. Наратив політики регіонального розвитку мав характер суто внутрішньо-

державних комунікацій на рівні національних політиків та міністерств. Саме ці категорії публічних службовців брали на себе функцію носія усієї необхідної інформації, потрібної для формування, координації та реалізації політики регіонального розвитку.

Другий період трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині охоплює 2001–2006 роки і характеризується появою інтересу політиків до питань регіонального розвитку [2]. Вважається, що перемога партії Справедливості і Розвитку (ПСР) у 2002 році відіграла ключову роль у прискоренні процесу трансферу політики регіонального розвитку від міжнародних організацій на національний рівень Туреччини.

Зокрема, отримавши всю повноту виконавчої влади в країні, ПСР затвердила план невідкладних дій уряду у 2003 році, який скасував ексклюзивне право національного уряду на визначення засобів та цілей регіонального розвитку через встановлення правил і принципів використання коштів з фондів приєднання ЄС, на які могли розраховувати регіони Туреччини.

Другий період трансферу супроводжувався фактичним примушуванням політиками державних службовців ГДРПСР до інтенсивного вивчення досвіду ЄС у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку з боку турецьких провладних політиків [2].

Станом на 2003 рік з боку політиків і великої частини суспільства Туреччини існував консенсус щодо провальної роботи міністерств та інших відомств у сфері політики регіонального розвитку. Таке сприйняття публічних службовців з боку суспільства підштовхувало процес вивчення і адаптації міжнародного досвіду до реалій Туреччини. Урешті, ГДРПСР отримав повноваження щодо координації та адміністрування фондів ЄС у сфері регіонального розвитку, які стали доступними для Туреччини.

У міру зростання ефективності роботи ГДРПСР, зросло задоволення з боку ЄС щодо ефективності та адекватності впроваджених або ж "трансферабельних" Туреччиною політик у сфері регіонального розвитку. У набір таких політик входили національна та регіональні стратегії, функціонування агентства регіонального розвитку, запровадження проектного підходу до фінансування стратегії, адміністрування коштів фондів ЄС з приєднання тощо. Такий зсув не став наслідком втручання ззовні. Це був результат вивчення досвіду першого періоду трансферу політики регіонального розвитку.

Стосовно цілей політики другий етап трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині характеризувався зміщенням акцентів з боку подолання регіональних диспропорцій у бік підвищення конкурентоспроможності всіх регіонів загалом.

На другому етапі трансферу було забезпечено спроможність практики статистичного моніторингу і планування регіонального розвитку Туреччини на основі індикаторів NUTS-2 у всіх 26 регіонах країни, а також впроваджено грантовий механізм роботи агентств регіонального розвитку на основі подавання заявок на фінансування проектів. Діяльність агентств за системою за рахунок часткового співфінансування проектів аплікантами була скопійована з практики роботи регіональних фондів ЄС. Хоча для окремих, географічно ізольованих регіонів Туреччини, система співфінансування не застосовується.

Наступним результатом трансферу політики стало створення Туреччиною, на вимогу ЄС, національних операційних програм адміністрування фінансової допомоги, яка залучається для потреб регіонального розвитку з різних фондів ЄС. Такі операційні програми повинні мати чітко визначені пріоритети і заходи, забезпечу-

вати взаємозв'язок між національними планами, зокрема й щодо диверсифікації фінансових джерел, що виділяються на їх реалізацію з боку ЄС.

Зараз Туреччина переживає третій етап трансферу політики регіонального розвитку, який розпочався у 2007 році. На сьогодні вже національні політики діють як ініціатори "порядку денного". Особлива увага приділяється внесенню змін до законодавства як результату ґрунтовного вивчення і розуміння регіональної політики та розширення наборів і засобів інструментів регіонального розвитку, впроваджених на другому етапі трансферу політики.

Незважаючи на значний обсяг фінансової допомоги, яку виділяє ЄС для підтримки інструментів регіонального розвитку в Туреччині, відбувається зсув у вивченні потенційних можливостей трансферу регіональної політики в бік ОЕСР. При цьому зменшується інтенсивність вивчення досвіду інших країн. Сам процес вивчення політики, що запозичується, відбувається не внаслідок примушування з боку політиків, як це було на початку, а внаслідок того, що "бюрократія усвідомила необхідність удосконалення нещодавно запроваджених в Туреччині інструментів регіонального розвитку". [2]. Останнім, але не менш важливим результатом трансферу в період з 2001-го до 2006-го року включно стало створення окремого підрозділу ГДРПСР з функцією аудиту, що включає також моніторинг і оцінку ефективності реалізації політики регіонального розвитку.

Поточний етап трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині характеризується відступом від виконання вимог щодо вступу до ЄС у сфері регіонального розвитку та впровадженням більш централізованої ієрархічно витриманої моделі управління державними коштами, спрямованими на регіональний розвиток.

На практиці це означає, що замість Міністерства з розвитку адміністрування коштів ЄС, що виділяється для покращення конкурентоздатності регіонів Туреччини, займається Міністерство науки, промисловості та технологій (МНПТ). Водночас, на думку дослідників [2], проблемою залишається відсутність належної робочої комунікації між двома органами, оскільки досвід адміністрування коштів ЄС, отриманий одним міністерством, не передається іншому. Крім того, МНПТ зводить свою діяльність до виконання технічної функції з використання коштів ЄС шляхом підготування максимально можливої кількості прєктів. Наприклад, під час бюджетного періоду ЄС 2013–2020 років МНПТ наполягало на тому, щоб усі 26 регіонів Туреччини мали право на отримання коштів на противагу 13 регіонам, допущених до фінансування у попередній фінансовий період ЄС 2007–2013 років [2].

**Дискусія та висновки.** Методологія "трансферу політики" шляхом "вивчення уроків" (*lessons drawing*) повинна надавати державним експертам і урядовцям інформацію про те, чи можна використовувати політику (програму) або новостворену інституцію в іншому політичному контексті, створюючи таким чином основи як позитивної, так і потенційно негативної практики. Управлінці, у свою чергу, мають робити висновки у відповідь на можливі провали в наявних методиках та шукати відповідь на запитання про те, чи можна запобігти їм шляхом використання або ж запозичення будь-якого зарубіжного досвіду.

Першочерговою ціллю експертів з розроблення політики в цьому разі є можливість бути залученими до "трансферу політики" з метою використання міжнародного досвіду як джерела знань. При цьому навчання міжнародних стандартів і практик має передувати процесу трансферу.

Таким чином, можна погодитись з думкою про те, що "трансфер політики, наслідування й усвідомлення уроків – це процес, у межах якого знання про політику, адміністративні механізми, установи тощо в певний час та/або в певному місці використовується для розроблення політики, адміністративних механізмів та установ в інший час та/або в іншому місці" [12].

Аналіз практики застосування методу "трансферу політики" для дослідження взаємодії Туреччини з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку на основі дослідження Ебру Ертугал [2] дає підстави для висновку про те, що ґрунтовні організаційно-правові зміни в системі формування і реалізації сучасної політики регіонального розвитку Туреччини стали наслідком трансферу, де міжнародні організації, зокрема, ЄС та ОЕСР виступали експортером, а Туреччина – імпортером політики регіонального розвитку.

За наслідками вивчення міжнародних досліджень щодо трансферу регіональної політики автори дійшли висновку про те, що головною передумовою для "трансферу політики" завжди виступає політична воля. Наприклад, покращення управлінських практик, як у результаті трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині, не привели до істотних зрушень електоральних вподобань виборців [2].

За результатами дослідження кейсу Туреччини можна зробити висновок про те, що відсутність двостороннього руху назустріч між "експортером" політики (ЄС) та її "імпортером" (Туреччина) привело до зміщення фокусу уваги трансферу з ЄС в бік ОЕСР.

Порівняння трьох періодів трансферу політики регіонального розвитку в Туреччині дає підстави вважати, що панівним механізмом залишається навчання як наслідок сприйняття турецькими урядовцями помилок, яких могли припускатись під час активного другого періоду у 2001–2006 рр. Процес трансферу політики в Туреччині відбувався "зверху вниз" шляхом тиску політичної складової публічного управління на адміністративну складову, аби досвід ЄС було засвоєно і імplementовано.

Наявність політичної волі мало результат, що проявився у створенні нових інструментів політики регіонального розвитку та наданні з боку ЄС доступу Туреччині до коштів європейського фонду регіонального розвитку. Унаслідок відсутності досвіду управлінський апарат Туреччини зосереджував увагу більше на досягненні цілей політики, а не на вдосконаленні фінансових інструментів. Метою трансферу при цьому стало вивчення "технічних" рішень реалізації політики регіонального розвитку, а не розширення та диференціація таких інструментів.

У тривалій перспективі те, що починалось у Туреччині як трансфер політики вирівнювання диспропорцій, призвело до зсуву у бік ОЕСР, де "трансфер політики" фокусується більше на пошуку юрисдикцій для вивчення схожих практик формування і реалізації політики регіонального розвитку. Іншими словами, "ЄС створив і запустив процес тривалого навчання на рівні публічного управління Туреччини" [2].

Варто зазначити, що на сьогодні процес вивчення практик регіонального розвитку в Туреччині як елемент "трансферу політики" відбувається "знизу вгору", а не навпаки, як це було раніше. Цей процес турецькі дослідники називають "м'яким трансфером ідей з боку ОЕСР" [2].

Можна вважати, що оцінювання ефективності "трансферу політики" не є прямолінійним процесом. З одного боку, висновки практиків і зарубіжних дослідників свідчать про те, що "трансфер політики" регіонального розвитку може бути політично успішним, оскільки за певних

умов він приносить користь політичним партіям, які, маючи повноту політичної влади, здійснюють такий трансфер. З іншого боку, "трансфер політики" приносить користь також і адміністративній складовій публічного управління, яка отримує доволі широкий і диференційований набір інструментів і практик, що дозволяють планувати, координувати і реалізовувати регіональну політику як на національному, так і на регіональному рівні.

Для оцінювання успішності "трансферу політики" вкрай важливо використовувати політичні програми провладних партій як базу, що дозволяє порівняти задекларовані цілі політики у відповідній сфері і отриманий внаслідок "трансферу" результат. Також важливим є оцінювання досягнення цілей політики регіонального розвитку за наслідками "трансферу".

Наприклад, в Україні методологія аналізу політики на основі "вивчених уроків" може бути застосована для оцінювання впровадження державної стратегії регіонального розвитку і операційних програм, спрямованих на її виконання, ефективність застосування нових інструментів регіонального розвитку. При цьому внаслідок трансферу політики регіонального розвитку в Україні з'явилися новітні інструменти, досліджувати які слід вибірково. Зокрема, слід виокремити такі новітні інструменти національної політики регіонального розвитку, як: фонд регіонального розвитку; фінансові інструменти ЄС – бюджетна секторальна підтримка ЄС для проєктів регіонального розвитку, яку адмініструє Мінрегіон, підтримка ЄС, що надається Україні в межах проєктів за Дунайською транснаціональною програмою для чотирьох областей – Одеської, Івано-Франківської, Чернівецької та Закарпатської.

Предметом окремого дослідження має бути трансфер політики регіонального розвитку і регіонального планування внаслідок взаємодії України зі Світовим банком та ООН у межах Програми розвитку ООН (ПРООН). Незважаючи на достатньо високий рівень фінансової підтримки, поза межами дослідження про трансфер політики регіонального розвитку можна залишити аналіз "вивчених уроків" двосторонньої взаємодії між Україною та іншими країнами, зокрема, у межах технічних проєктів, що фінансуються Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), Агентством Великої Британії з міжнародного розвитку (UKAID), а також низкою інших країн-партнерів, серед яких Канада, Німеччина, Данія, Норвегія, Швеція, Швейцарія, що забезпечують двосторонній "експорт" політики регіонального розвитку в межах власних програм (проєктів) або ж за правилами таких міжнародних організацій, як Організація економічного розвитку і співробітництва (ОЕСР), Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Рада Європи тощо.

#### Список використаних джерел

1. Dąbrowski M., Musiałkowska I., Polverari L. EU–China and EU–Brazil policy transfer in regional policy. *Regional Studies*. 2018. № 52(9). P. 1169–1180. URL: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1431389>
2. Ertugal E. Learning and policy transfer in regional development policy in Turkey. *Regional Studies*. 2018. № 52(9). P. 1181–1190. URL: <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1417582>
3. Schneider Anne, Ingram Helen, Deleone Peter. *Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations*. 2014.
4. Dolowitz D., Marsh D. Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 1996. № 44(2). P. 343–357. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
5. Rose R. What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*. 1991. № 11(1). P. 3–30. URL: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
6. Bulmer S., Dolowitz D., Humphreys P., Padgett S. *Policy Transfer in European Union Governance*. 2007. URL: <https://doi.org/10.4324/9780203964743>

7. *Dussauge Mauricio*. On The Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited. *Political Studies Review*. 2012. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00275.x>.

8. *Benson David*. Review article: Constraints on policy transfer. Working Paper. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, 2009.

9. *James Oliver, Lodge Martin*. The Limitations of 'Policy Transfer' and Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*. 2003. URL: <https://doi.org/10.1111/1478-9299.t01-1-00003>

10. *Bartle Ian*. Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities – By S. Bulmer, D. Dolowitz, P. Humphreys and S. Padgett. *Journal of Common Market Studies*. 2007. № 45. P. 760–761. URL: [https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00735\\_16.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00735_16.x)

11. *Stone D., Porto de Oliveira O., Pal L. A.* Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*. 2019. № 39(1). P. 1–18. URL: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1619325>

12. *Puhach V. H.* Policy Transfer in the Context of Administrative Transformations. *Scientific Notes of Taurida V.I. Vernadsky University, Series "Public Administration"*. 2019. № 4, P. 18–22. URL: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/04>

13. Organization of Economic Co-operation and Development (OECD) Building Competitive Regions: Strategies and Governance, OECD Publishing, Paris, 2005. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264009479-en>

14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Кабінет Міністрів України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>

15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Кабінет Міністрів України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

16. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Кабінет Міністрів України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

#### References

1. *Dąbrowski, M., Musiałkowska, I., & Polverari, L.* (2018). EU–China and EU–Brazil policy transfer in regional policy. *Regional Studies*, 52(9), 1169–1180. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1431389>

2. *Ertugal, E.* (2018). Learning and policy transfer in regional development policy in Turkey. *Regional Studies*, 52(9), 1181–1190. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1417582>

3. *Schneider, Anne & Ingram, Helen & DeLeon, Peter.* (2014). Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations.

4. *Dolowitz, D., & Marsh, D.* (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>

5. *Rose, R.* (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>

6. *Bulmer, S., Dolowitz, D., Humphreys, P., & Padgett, S.* (2007). Policy Transfer in European Union Governance. <https://doi.org/10.4324/9780203964743>

7. *Dussauge, Mauricio.* (2012). On The Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited. *Political Studies Review*. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00275.x>.

8. *Benson, David.* (2009). Review article: Constraints on policy transfer. Working Paper – Centre for Social and Economic Research on the Global Environment.

9. *James, Oliver & Lodge, Martin.* (2003). The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*. 1. 10.1111/1478-9299.t01-1-00003.

10. *Bartle, Ian.* (2007). Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities – By S. Bulmer, D. Dolowitz, P. Humphreys and S. Padgett. *Journal of Common Market Studies*. 45. 760-761. [https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00735\\_16.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00735_16.x)

11. *Stone, D., Porto de Oliveira, O., & Pal, L. A.* (2019). Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*, 39(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1619325>

12. *Puhach, V. H.* (2019). POLICY TRANSFER IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE TRANSFORMATIONS. "Scientific Notes of Taurida V.I. Vernadsky University", Series "Public Administration", 4, 18–22. <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/04>

13. Organization of Economic Co-operation and Development (OECD) (2005), Building Competitive Regions: Strategies and Governance, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264009479-en>

14. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2006). On adoption of the State strategy for regional development by the year 2015. Official web-portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>

15. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). On adoption of the State strategy for regional development by the year 2020. Official web-portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

16. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2020). On adoption of the State strategy for regional development for 2020-2027. Official web-portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

Отримано: 03.12.2021

Ухвалено до друку: 29.12.2021

Опубліковано: 31.01.2022

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Public Administration, 1(15), 42-48.

UDC 351

DOI: [doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-9/9](https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-9/9)

Igor Tkachenko, Dr. of Polit. Sci., Docent  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine  
<https://orcid.org/0000-0002-3029-4578>  
email: [igor.tkachenko@osce.org](mailto:igor.tkachenko@osce.org)

Victoriia Tkachenko, post-graduate stud.  
National Academy of Public Management under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine  
<https://orcid.org/0000-0001-9011-3209>  
email: [TkachenkoVO@minregion.gov.ua](mailto:TkachenkoVO@minregion.gov.ua)

## HOW TO EVALUATE EFFICIENCY OF COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON REGIONAL DEVELOPMENT BASED ON THE "POLICY TRANSFER" APPROACH

*The aim of the article is to represent the results of the authors' scientific findings on the adaption of widely known in foreign scientific thought approach of "policy transfer" for evaluation of cooperation's efficiency between Ukraine and international organizations on regional development.*

*Authors find out that the specific of the "policy transfer" approach is its constructive character. Changes in the system of regional policy of Ukraine are continuous and the process of management is still ongoing. The framework of regional development in Ukraine is still corrected, updated and advanced not based on the internal domestic factors or election programs of political parties as in other countries, but throughout external influence led by international organizations such as EU, OECD and UNDP.*

*Practical aim of the publication is to provide arguments for the hypotheses of "policy transfer" as an approach that may be practically used for researching and describing of essence, features, results and efficiency of cooperation between Ukraine and international organizations in the sphere of regional development.*

*Authors synthesize conclusions on how to use the "policy transfer" approach for evaluating the efficiency of Ukraine's cooperation with international organizations on regional development by providing a comparative analysis of previously made research by E. Ertugal on policy transfer in regional development in Turkey.*

*Keywords: policy transfer, embedment of European regional policy, regional development policy; regional development strategy; decentralization; international technical assistance; sectoral support for regional development; Danube transnational programme, cross-border cooperation; regional development projects (programs), Organization of Economic Development and Cooperation (OECD).*



Наукове видання



## ВІСНИК

КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Випуск 1 (15)

Друкується за авторською редакцією

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей. Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали.



Формат 60x84<sup>1/8</sup>. Ум. друк. арк. 5,7. Наклад 300. Зам. № 222-10362.  
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл10.  
Підписано до друку 31.01.22

Видавець і виготовлювач  
ВПЦ "Київський університет"

Б-р Тараса Шевченка, 14, м. Київ, 01030

☎ (38044) 239 32 22; (38044) 239 31 72; тел./факс (38044) 239 31 28

e-mail: vpc\_div.chief@univ.net.ua; redaktor@univ.net.ua

http: vpc.univ.kiev.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02