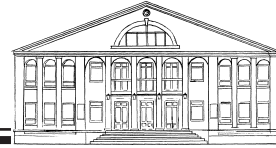


# Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

**Головний редактор:**

**О. В. Покатаєва**, доктор юридичних наук,  
доктор економічних наук, професор

**Редакційна колегія:**

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор  
 Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент  
 О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії  
 правових наук України, Заслужений юрист України  
 Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор  
 Д. Т. Бікулов, д.держ.упр., доцент  
 М. М. Білінська, д.держ.упр., професор  
 В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України  
 М. В. Болдуєв, д.держ.упр., професор  
 С. К. Бостан, д.ю.н., професор  
 О. П. Гетманець, д.ю.н., професор  
 В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України  
 Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії  
 правових наук України, Заслужений юрист України  
 С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор  
 Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України  
 А. О. Дегтяр, д.держ.упр., професор  
 О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор  
 В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор  
 Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор  
 Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України  
 О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор  
 А. В. Іщенко, д.ю.н., професор  
 Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції  
 О. В. Кіктенко, д.держ.упр., доцент  
 О. Г. Колб, д.ю.н., професор  
 Т. В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати  
 Т. А. Краченко, д.держ.упр., професор  
 І. Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник  
 О. І. Крюков, д.держ.упр., професор  
 М. П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії  
 правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України  
 М. А. Латинін, д.держ.упр., професор  
 Т. А. Латковська, д.ю.н., професор  
 О. М. Литвинов, д.ю.н., професор  
 В. Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України  
 Є. Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор  
 В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор  
 Р. С. Мельник, д.ю.н., професор  
 А. В. Мерзляк, д.держ.упр., професор  
 О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор  
 С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент  
 З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент  
 В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор  
 В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор  
 П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент  
 Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор  
 О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент  
 О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор  
 Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України  
 О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України  
 О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник  
 В. М. Трубников, д.ю.н., професор  
 Л. Г. Удовика, д.ю.н., к.філос.н., доцент  
 В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії  
 правових наук України  
 П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор  
 В. Д. Чернадчук, д.ю.н., професор  
 О. І. Черниш, д.держ.упр., професор  
 В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати  
 Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

**Іноземні члени редакційної колегії:**

Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)  
 Г. Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)  
 О. Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)  
 Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)  
 О. П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)  
 Ю. М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)  
 С. О. Пелих, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)  
 М. В. Сенцова (Карасьова), д.ю.н., професор, Заслужений працівник вищої школи Росії  
 (Російська Федерація)  
 Е. Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)  
 В. С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)  
 О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)  
 О. А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

**Збірник наукових праць  
включено до переліку фахових видань  
з юридичних наук та державного управління  
згідно з постановою ВАК України  
від 23.02.2011 р. № 1-05/2;  
наказом МОН України від 11.07.2016 № 820**

**Журнал включено до міжнародної  
наукометричної бази Index Copernicus  
International (Республіка Польща)**

**Засновники:**

**Класичний приватний університет  
Запорізька торгово-промислова палата  
Свідоцтво Державного комітету інформаційної  
політики, телебачення та радіомовлення  
України про державну реєстрацію друкованого  
засобу масової інформації  
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.**

**Видавець:**

**Класичний приватний університет  
Свідоцтво Державного комітету телебачення  
та радіомовлення України  
про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.**

**Журнал ухвалено до друку вченою радою  
Класичного приватного університету  
25 квітня 2018 р., протокол № 8**

Усі права захищені. Повний або частковий передрук  
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:  
Право та державне управління : збірник наукових праць /  
[за ред. О. В. Покатаєвої]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ,  
2018. – № 2 (31). – Т. 2. – 192 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора  
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб  
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: О. В. Дрига  
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:  
Класичний приватний університет  
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.  
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 20.04.2018.  
Підписано до друку 07.05.2018.  
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 31-18Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі  
Класичного приватного університету

## ЗМІСТ

### МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Іваненко</i> НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ Д. ОЗБОРНА ТА Т. ГЕБЛЕРА ЯК ПАНАЦЕЯ ВІД КРИЗИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ.....	<b>5</b>
<i>М. В. Семененко</i> ВПЛИВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	<b>11</b>
<i>К. П. Чорна</i> ДАВНЬОІРАНСЬКІ ТА СХІДНОГЕРМАНСЬКІ НАРОДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРЕНАХ: ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА.....	<b>17</b>
<i>О. С. Шешотова</i> АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ».....	<b>23</b>

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Ажажа</i> МОДЕРНІЗАЦІЯ ОСВІТНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ.....	<b>27</b>
<i>С. К. Базика</i> РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ ТА ЇХ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК.....	<b>37</b>
<i>У. Ю. Безкоровайна</i> ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	<b>43</b>
<i>В. М. Горбик</i> ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ.....	<b>49</b>
<i>О. П. Євсюков</i> РОЛЬ АДВОКАЦІЙНОСТІ В ОРГАНІЗАЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....	<b>55</b>
<i>Т. П. Козаченко, С. К. Хаджирадєва</i> СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА: КОНТЕНТ-АНАЛІЗ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ .....	<b>61</b>
<i>В. В. Круглов</i> ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРОЕКТАХ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ.....	<b>69</b>
<i>І. А. Лагунова</i> КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ІЗ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРАХ БУДІВНИЦТВА ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ СПОРУД.....	<b>75</b>
<i>Г. І. Мар'яненко</i> СУТНІСТЬ ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНОГО ПРОСТОРУ МАЙБУТНЬОГО: ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРОБЛЕМИ .....	<b>82</b>

<i>О. А. Матвійчук</i> ГРОМАДСЬКІ ДИСКУСІЇ – ІНСТРУМЕНТ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	<b>89</b>
<i>К. А. Машненко</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ВІЙНИ НА ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ.....	<b>95</b>
<i>О. В. Медведчук</i> ДО ПИТАННЯ СТРАХУВАННЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЧЛЕНІВ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У БУДІВНИЦТВІ.....	<b>102</b>
<i>А. В. Мусієнко</i> НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ЗАХИСТУ ДОНОРА ТА ЧЛЕНІВ ЙОГО СІМ'Ї.....	<b>109</b>
<i>Муц Луай Хайсал</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	<b>114</b>
<i>Р. В. Неділько</i> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ БЕЗПЕРЕРВНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ МЕДИЧНИХ СЕСТЕР В УКРАЇНІ.....	<b>119</b>
<i>С. В. Осик</i> ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ ТА ВИХОВАННЯ КУЛЬТУРИ ЗДОРОВ'Я МОЛОДІ В УКРАЇНІ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ.....	<b>123</b>
<i>С. М. Приліпко</i> ОБСЛУГОВУЮЧА КООПЕРАЦІЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....	<b>128</b>
<i>А. С. Стадник</i> ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ СТРЕС-ТЕСТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТА ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ.....	<b>134</b>
<i>І. В. Ткач</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	<b>141</b>
<i>Г. В. Ульянова</i> МІГРАЦІЯ МОЛОДІ ТА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ.....	<b>150</b>
<i>В. В. Федорчак</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОНІТОРИНГОМ РИЗИКІВ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ.....	<b>154</b>
<i>А. П. Хряпинський</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	<b>158</b>

## **РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

<i>І. Б. Гарькавий</i> <i>О. С. Ігнатенко</i> КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД ДО СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ.....	<b>163</b>
---	------------

*О. М. Світовий, О. В. Митяй, М. І. Дяченко*  
ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ  
В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....169

### **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

*В. О. Дементов*  
КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ  
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....174

*Ю. Ю. Почтариця*  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ У НІМЕЧЧИНІ:  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ.....181

*Н. М. Черненко*  
ВИКОРИСТАННЯ БЕНЧМАРКІНГУ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ  
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....187

---

# МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351

**О. В. Іваненко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права,  
історії та теорії держави і права  
Навчально-наукового інституту права  
імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ Д. ОЗБОРНА ТА Т. ГЕБЛЕРА ЯК ПАНАЦЕЯ ВІД КРИЗИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

*Стаття присвячена дослідженню принципів засад здійснення «Нового публічного менеджменту», які справедливо вважаються революційними та такими, що відіграли надзвичайно важливу роль у формуванні абсолютно нової концепції державного управління. Разом із тим автор звертає увагу на те, що, попри шалену популярність НППМ у багатьох країнах світу, загальносвітові тенденції створюють базис для її фундаментальної трансформації.*

**Ключові слова:** новий публічний менеджмент, концепція нового державного управління Т. Геблера та Д. Озборна, каталізуюче управління, управління, що належить спільноті, змагальне управління.

**Постановка проблеми.** «Новий публічний менеджмент» (new public management — NPM), генеральний месидж якого стисло зводився до необхідності запровадження принципів та методик корпоративного управління для організації та функціонування державного управління, на сьогодні прийнято вважати універсальною моделлю переходу від державного адміністрування до державного менеджменту. Разом із тим у фокусі такого перетворення повинно було знаходитися розуміння того, що громадяни держави мають розглядатися як споживачі послуг, які надаються державою. До речі, найбільш активно ринкова концепція державного управління розроблялася та запроваджувалася в США, Великобританії, Новій Зеландії, Канаді, а суттєвого її впливу за-

знали Німеччина, Франція, Італія, Росія, Японія та Скандинавські країни [1, с. 60].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем концептуальних засад нового державного управління присвячено наукові праці таких вчених, як: Дж. Бостон, Т. Гловер, Р. Грегорі, Р. Ендрюс, Т. Крістенсен, Т. Паллесен, М. Пейнтер, М. Пек, Е. Чонг, О. Антонова, Ю. Друк, І. Костюк, М. Пасічник, О. Решота, О. Руденко, В. Солових, В. Соловійов, Лі Жуйтін та ін.

**Мета статті** – проаналізувати ефективність нового державного управління та визначити можливості застосування окремих його положень під час здійснення державного управління нового ґатунку в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Дана концепція має назву «Концепція нового державного управління Т. Геблера та

Д. Озборна», адже саме книга даних дослідників найбільш повно розкриває систему принципів організації державного управління нової якості. На їх думку, бюрократія апіорі не здатна надавати якісні державно-управлінські послуги своїм громадянам і, таким чином, має бути замінена на уряд нового ґатунку, якій здійснює свою діяльність, виходячи з десяти базових принципів, серед яких чільне місце належить таким, як: передача контролю за діяльністю урядових установ від місцевої влади до громадськості; оцінювання корисності та ефективності роботи державних управлінців не по витратах, а по результатах; в основі здійснення державної управлінської діяльності має бути місія, а не правила та інструкції; отримувач державних послуг повинен розглядатися як їх покупець, а отже, за нього необхідно боротися; під час організації роботи зі здійснення державного управління переваги надаються корпоративним механізмам управління, а не раціонального типу господарювання; акцент на координацію діяльності всіх сфер суспільного життя (державної, приватної, некомерційної) тощо [1, с. 61].

Згідно із цією концепцією, якщо держава позиціонує себе як сучасну, вона має інтегруватися в сучасний інформаційний простір, стати його структурним елементом; запустити процес децентралізації та солідаризації, тим самим «розв'язати руки» державним управлінцям усіх ланок приймати ефективні, вчасні та адекватні рішення в межах їх компетенцій. Звичайно, неможливо говорити про ефективний державний менеджмент без перегляду умов оплати праці, яка повинна нараховуватися відповідно до отриманих результатів, тобто бути гнучкою. Отже, кардинальна зміна сприйняття мети державного управління і виведення в центр уваги громадянина, потреби та інтереси якого саме й мають бути задоволені в процесі роботи державних управлінців, неможлива без глибинних ідеологічно-ціннісних перетворень.

Дослідженню концепції нового державного управління Д. Озборна та Т. Геблера на сучасному етапі становлення вітчизняної науки державного управління була присвячена дисертаційна робота Лі Жуй-

тін. Сутність зазначеної концепції розкривається через десять принципів нового державного управління, а саме: більшою мірою керувати функціями управління, аніж виконувати їх; більшою мірою надавати споживачам можливості вибору, ніж обслуговувати їх; надавати послуги на основі конкуренції; управляти скоріше постановкою завдань, ніж визначенням правил; вкладати капітали в результати, а не в наміри; всемірно орієнтуватися на споживача; заохочувати підприємницький дух заробляння грошей, а не бюрократичну трату; надавати перевагу профілактиці перед лікуванням; здійснювати структурну децентралізацію і налагоджувати співпрацю децентралізованих структур; досягати змін за допомогою ринково орієнтованих зусиль [2, с. 55].

На превеликий жаль, дисертантка так і не дала визначення поняття державного управління через призму досліджуваної концепції, обмежившись лише аналізом сутності зазначених вище принципів. З метою проведення в подальшому компаративістського аналізу принципів здійснення державного управління в різні історичні проміжки часу або в контексті різних правових систем вважаємо за потрібне окремо зупинитися на вивченні даних принципів. Крім того, необхідність їх аналізу випливає з того, що наукова спільнота в галузі державного управління дедалі частіше заявляє про те, що новий публічний менеджмент (надалі – NPM) є чи не найоптимальнішою моделлю для сучасної України.

З огляду на те, що тест наукової статті має певні обмеження щодо свого обсягу, пропонуємо глибинно зупинитися на розгляді деяких принципів здійснення державного управління, поданих в інтерпретації Лі Жуйтін [2, с. 53].

*Каталізуюче управління як перший принцип* реалізується через перенесення акценту з виконання державних функцій на їх скеровування. На підтвердження дієвості такого підходу наводиться теза про те, що неможливо змусити орган, який функціонально організований для прийняття управлінських рішень виконувати ці ж самі рішення на високому рівні, адже крім того, що генетика зазначених видів

діяльності є різною, інструментарій для їх здійснення має бути в кожному випадку специфічний [3]. Дисертант зазначає, що управління, спрямоване на керування, активно формує свою спільноту, країну, націю; націлене на прийняття рішень і залучає до активності більше соціальних та економічних інституцій; більше регулює; замість того, щоб збільшувати штат державних службовців, воно слідкує, щоб інші інституції надавали послуги, відповідаючи на запити й потреби спільноти; а управління, що переймається наданням послуг, відмовляється від функції керування [2, с. 57].

Із зазначеного вище випливає, що головний акцент у здійсненні державного управління повинен ставитися на тому, аби скеровувати в необхідних напрямках зазначену діяльність. Тобто виходить, ніби повинно існувати два рівні державної управлінської діяльності: керівництво (вироблення директив та вказівок) та безпосередня реалізація цілей та завдань державного управління (задоволення потреб громадян через надання державного сервісу). Якщо так, тоді ми повинні говорити про якісно різні види органів державного управління: перші – здійснюють керівництво, а другі – безпосередньо виконують функції держави. Крім того, тут має наголос ставитися на тому, що компетенція даних органів має бути жорстко розмежована, адже, як вже зазначалося, органи, що скеровують державну управлінську діяльність, не можуть апіорі якісно виконувати власні вказівки.

*Другим принципом* нового державного управління, за Д. Озборном та Т. Геблером, є *управління, що належить спільноті* і має на меті надання можливості громадянам приймати участь у формуванні політики щодо здійснення державного управління, таким чином заохочуючи останніх до активної громадянської позиції. На користь доцільності виділення даного принципу наводяться такі аргументи: спільноти є більш відповідальними перед своїми членами в частині виконання зобов'язань, ніж органи або посадові особи системи державного управління; спільноти розуміються на проблемах своїх членів ліпше, ніж будь-які фахівці; органи державного управління надають сервіс,

а спільноти вирішують проблеми по суті; державні управлінці надають послуги, а спільнота піклується про своїх членів; спільноти структурно та функціонально є більш гнучкими та креативними порівняно з апаратом державного управління; спільноти здатні надавати якісні послуги дешевше, ніж державні; спільноти забезпечують дотримання стандартів правомірної поведінки більш ефективно, ніж представники апарату державного управління; спільноти фокусуються на потужностях, а система державного управління – на дефіцитах [4, с. 54].

З тексту дисертаційного дослідження незрозуміло, а як саме даний принцип може бути реалізовано в Україні?! Чи можемо ми вважати його об'єктивацією існування, наприклад, Громадської ради доброчесності, яка не є громадською, але є недержавною організацією (Non-governmental organization); є визначеним законом органом, через який громадськість може брати участь у кваліфікаційному оцінюванні судді (кандидата на посаду судді); члени Громадської ради доброчесності призначаються зборами представників громадських об'єднань і в подальшому не представляють інтереси цих організацій та об'єднань; діє на добровільних, волонтерських засадах; держава не оплачує жодні витрати на її утримання; водночас це не виключає фінансування окремих потреб з інших джерел, інформація про які щороку оприлюднюється на сайті Громадської ради доброчесності [5].

Наразі майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства функціонують такого роду спільноти. Так, наприклад, Центр протидії корупції – грантова українська громадська організація, створена у 2012 році, яка основними напрямками своєї діяльності визначила: виявлення та запобігання корупційних схем під час закупівлі ліків; контроль над держзакупівлями; ініціювання розгляду законів про Національне антикорупційне бюро України; створення відкритого держреєстру бенефіціарних власників юридичних осіб та відкриття доступу до реєстрів майна; запуск системи електронного декларування тощо [6].

В основу даного принципу покладено базове положення теорії партисипаторної

(від англ. Participate – брати участь), учасницької демократії в частині переконання про здатність громадян не лише брати участь у виборах, референдумах, плебісцитах, а й безпосередньо в політичному процесі – в підготовці, прийнятті та впровадженні владних рішень.

На наш погляд, створення зазначених вище організацій заохочуватиме громадян до більш відповідальної та активної громадянської позиції. Поступово це надасть можливість через більш варіативний інструментарій впливати більш активно на формування та реалізацію державних управлінських рішень. Якщо подивитися на природу взаємовідносин влади та суспільства, то в центрі їх взаємодії знаходиться інтерес або бажання задовольнити власні потреби. У разі, коли йдеться про державу, яка наділена владою, то вона прагне використовувати людський та інший ресурсний потенціал із тим, аби отримувати прибуток. Громадяни ж держави, які, власне, як самі є ресурсом, так і створюють блага, потребують захисту, порядку, реального перерозподілу державних благ між усіма членами суспільства на засадах рівності та справедливості. Саме заради свого добробуту члени суспільства делегують частину своїх суб'єктивних прав представникам владних повноважень.

Проте, якщо з боку суспільства відсутня суворя вимога громадянського суспільства до влади на виконання взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення добробуту населення країни, державні управлінці починають використовувати весь отриманий ресурс на своє благо, зловживаючи своїми можливостями. Слід чітко розуміти, що зловживання владою матиме місце тільки тоді, коли суспільство є інертним та не використовує своє право на те, аби впливати на формування політики в галузі державного управління.

Створення ефективної європейської країни апіорі передбачає наявність реального впливу громадянського суспільства на ухвалення державних рішень. У переважній більшості розвинених країн Європи сформовано розуміння того, що думка громадян при прийнятті державних управлінських рішень має вирішальне значення [7, с. 213].

У цьому питанні можна погодитися з думкою Д.О. Березовського про те, що залучення населення до процесів ухвалення управлінських рішень має різні шляхи, а саме: стимулювання місцевих громадських ініціатив, спрямованих на соціально-економічний розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці та сприяння органам місцевого самоврядування в реалізації таких проєктів; розвиток механізмів регулювання суспільних відносин на основі посилення самоідентифікації населення з територією відповідного села, селища, міста, формування почуття «малої Батьківщини»; вдосконалення системи громадського моніторингу соціально-економічних показників, перебігу соціально-економічних реформ, етапів реалізації інвестиційних проєктів, формування системи збору та поширення кращих практик проведення реформ на регіональному й місцевому рівнях; налагодження партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою [8].

Особлива увага повинна звертатися на те, що громадський моніторинг та контроль можливий лише завдяки тісній праці громадськості із центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями. У цьому розрізі громадський контроль має розглядатися як необхідна умова прозорого та відкритого функціонування центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування й повинен стати механізмом забезпечення функціонування системи державного управління на засадах демократії. Громадський же моніторинг оприлюднення результатів діяльності органів державного управління повинен розглядатися як важель впливу на останніх. Проте для того, аби цей механізм був дієвим, необхідно створити налагоджений механізм зворотного зв'язку між спільнотою і державним управлінським апаратом та реально діючий інститут спільної відповідальності виконавчої влади та громади, що стане запорукою для швидкого отримання інформації, відкритості та зацікавленості державних структур до проведення громадського моніторингу та контролю [8].



З огляду на це пропонуємо розглядати організації на кшталт Громадської ради доброчесності та Центру протидії корупції як перші кроки на шляху до формування свідомого громадянського українського суспільства, яке через реалізацію принципу управління через спільноти впливатиме на здійснення державного управління в інтересах суспільства. Проте абсолютно невірним буде вважати, що спільнота безпосередньо може приймати участь у здійсненні державного управління. Так, різного роду громадські організації можуть створюватися при міністерствах, здійснювати моніторинг, прогноз, аналітику, проте, приймати управлінські рішення, обов'язкові для виконання населенням країни, вони не зможуть. Їх діяльність обмежується можливістю впливати на формування політики в певній галузі суспільного життя, що, у свою чергу, тягнучиме прийняття відповідних державних управлінських рішень, проте останні прижиматимуться виключно державними управлінцями.

Принципом нового публічного менеджменту, на переконання Д. Озборна та Т. Геблера, має стати змагальне управління, сутність якого полягає в запровадженні змагальної системи в галузі надання послуг [2, с. 57] із метою усунення можливостей виникнення там монополії. Звичайно, перевагами здійснення державного управління в галузі надання сервісів для населення на конкурентній основі є підвищення ефективності; більша вмотивованість відповідати вимогам сьогодення; стимулювання новацій та оптимізації роботи; тімбілдінг тощо.

У дисертаційному дослідженні Лі Жуйтін акцентується увага на тому, що змагальність як принцип повинен реалізовуватися не лише в частині надання послуг населенню, але й під час забезпечення належного функціонування усієї системи державного управління, наприклад, поліграфічні послуги, бухгалтерський облік та аудит, телекомунікаційний зв'язок, транспортний парк тощо.

Відверто кажучи, викликає стурбованість теза про можливість здійснення державного управління на засадах змагальності, тим паче за участю приватних структур. На наш погляд, якщо виходити

з розуміння державного управління як діяльності держави (органів державної влади), спрямованої на створення умов для як найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [9, с. 50], то апріорі невірним буде говорити про можливість надання послуг населенню приватними особами. Як нам здається, не слід плутати надання послуг населенню зі здійсненням державної управлінської діяльності. До того ж, у тексті розглядуваної роботи йдеться про те, що змагальність може мати місце у забезпеченні належного здійснення своєї роботи органами державного управління (логістика, поліграфія, харчування тощо). Проте тут, мабуть, мова йде про те, що здійснення будь-якої державної управлінської діяльності потребує різного роду ресурсного (інформаційного, матеріально-технічного тощо) забезпечення. І тут, звичайно, з точки зору ефективного використання державних коштів, передбачених на такого роду витрати, актуалізується питання на конкурентній основі підбирати постачальників послуг.

Крім того, абсолютно дивно виглядає теза дисертанта, що «науковий тандем наголошує на тому, що конкуренція має бути добре структурована та керована», оскільки в розрізі залучення на конкурентній основі постачальників сервісів для органів державного управління повинно йтися про те, що така діяльність обов'язково має здійснюватися у відповідності до чітко виписаної у законодавстві України процедури. Із цією метою створено, наприклад, ProZorro – сучасну систему проведення відкритих та ефективних публічних закупівель прозоро, яка забезпечує створення, розміщення та публікацію тендерів онлайн, обмін між учасниками торгів інформацією та документами в електронному вигляді, доступність для аналізу та громадського контролю. Створення такого проекту є ключовим елементом реформи державних закупівель в Україні, а його метою було зменшення корупції та підвищення довіри бізнесу у сфері державних закупівель.

Що ж стосується здійснення самого державного управління на змагальній основі, то нам здається це абсолютно неприпустимим з огляду на те, що виключно органи державного управління, які наділені державно-владними повноваженнями, мають право на здійснення такого роду діяльності.

**Висновки і пропозиції.** Резюмуючи зазначене вище, можна сказати, що принципи «Нового публічного менеджменту» можуть справедливо вважатися революційними й такими, що відіграли надзвичайно важливу роль у формуванні абсолютно нової концепції державного управління. Разом із тим акцентуємо увагу на тому, що попри шалену популярність НПМ у багатьох країнах світу, загальносвітові тенденції створюють базис для її фундаментальної трансформації.

#### Список використаної літератури:

1. Волкова А.В. Формирование систем государственного управления в России (политико-аксиологический подход). [Текст]: дис. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.02. Санкт-Петербург, 2014. 395 с.
2. Жуйтін Лі. Концепція нового державного управління Т. Геблера та Д. Осборна: теоретичні засади та практика. [Текст]: дис. ...на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. 25.00.01. Київ, 2016. 200 с. URL: [https://www.nung.edu.ua/files/attachments/li\\_zhuytin\\_dis.pdf](https://www.nung.edu.ua/files/attachments/li_zhuytin_dis.pdf).
3. Drucker P. The Age of Discontinuity [Text]. / P. Drucker. New York: Harper Torchbooks, 1978. 420 p.
4. McKnight J. Regenerating Community [Text]. // Social Policy, winter, 1987. P. 54–58.
5. Офіційний сайт Громадської ради доброчесності. URL: <https://grd.gov.ua/about/faq>.
6. Офіційний сайт Центру протидії корупції. URL: <http://anticorruption.com.ua>.
7. Чурсін В.П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування. Публічне Управління: теорія і практика. 2011. № 2(6). С. 213–218.
8. Березовський О.Д. Моделі формування ефективної системи публічного управління: зарубіжний досвід моніторингу та контролю. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2013. № 6. URL: [file:///C:/Users/Hp/Downloads/Duur\\_2013\\_6\\_12.pdf](file:///C:/Users/Hp/Downloads/Duur_2013_6_12.pdf).
9. Енциклопедичний словник з державного управління. [Текст] / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

#### **Иваненко А. В. Новый публичный менеджмент Д. Осборна и Т. Геблера как панацея от кризиса в государственном управлении: отдельные вопросы теории и практики**

*Статья посвящена исследованию принципиальных основ осуществления «Нового публичного менеджмента», которые справедливо считаются революционными и такими, которые сыграли чрезвычайно важную роль в формировании абсолютно новой концепции государственного управления. Вместе с тем автор обращает внимание на то, что, несмотря на бешеную популярность НДИ во многих странах мира, общемировые тенденции создают базис для ее фундаментальной трансформации.*

**Ключевые слова:** *новый публичный менеджмент, концепция нового государственного управления Т. Геблера и Д. Осборна, катализирующее управление, управление, принадлежащее сообществу, соревновательное управление.*

#### **Ivanenko O. The new public management of D. Osborn and T. Gebler as a panacea for the crisis in public administration: separate questions of theory and practice**

*The article is devoted to the study of the fundamental principles of the implementation of the «New Public Management», which are rightly considered revolutionary and those that played an extremely important role in the formation of a completely new concept of public administration. At the same time, the author draws attention to the fact that despite the frenzied popularity of NDIs in many countries of the world, global trends create a basis for its fundamental transformation.*

**Key words:** *new public management, concept of the new state government T. Gebler and D. Osborn, catalyzing management, management, belongs to the community, competitive management.*

## ВПЛИВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

*У статті розглянуто основні напрями державного регулювання інноваційно-інвестиційної політики України в контексті євроінтеграції. Здійснено аналіз інноваційного напрямку національної економіки та провідних європейських країн на базі інноваційних показників. Досліджено основні тенденції та проблеми розвитку інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні. Сформовано завдання та шляхи вирішення актуальних проблем інноваційної політики України на сучасному етапі євроінтеграції.*

**Ключові слова:** інновації, інвестиції, євроінтеграція, інноваційно-інвестиційна діяльність, національна економіка, державне регулювання, науково-технічний прогрес.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі становлення національної економіки за євроінтеграційним вектором неможливе без науково-технічного прогресу та модернізації державної системи управління. На державному рівні стоїть глобальне питання пошуку ефективних методів та форм адаптації політико-правового й економічного середовища до сучасних вимог розвитку міжнародних економічних відносин.

Інноваційно-інвестиційна діяльність є незамінною частиною сталого економічного розвитку вітчизняної економіки. Дві взаємопов'язані економічні категорії «інвестиції» й «інновації» надають можливість підприємствам використовувати новітні технології під час виробничого процесу та залучати великі обсяги капіталу для виробництва конкурентоспроможної продукції.

В умовах євроінтеграції інноваційно-інвестиційний напрям державної політики набуває великого значення, а отже, має бути пріоритетним. Дослідження сучасного стану державного регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності й окреслення стратегічних напрямів її розвитку набуває актуальності в умовах євроінтеграційного процесу в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання інвестиційно-іннова-

ційної політики й інноваційного розвитку держави досліджували багато вітчизняних науковців, а саме: Л. Борщ [1], П. Бубенко, Г. Волинський, М. Гаман, Ю. Горбачова, М. Гуменюк, О. Гусак, Г. Климова, Л. Федулова [2] та інші. Більшість науковців вважать, що саме від активності державної політики залежить інноваційний розвиток економіки.

Л. Борщ переконаний, що сподіватися на іноземні інвестиції в інноваційній діяльності можна, та потужним потоком придуть вони в Україну тоді, коли держава буде вкладати і планувати вкладення в довготермінові проекти в розмірі 25%, а не 4–5% [1, с. 49].

Л. Федулова вважає, що забезпечення економічного розвитку можливе лише в разі проведення активної інноваційної політики держави. Інноваційна діяльність може бути ефективною лише тоді, коли буде задіяний такий важливий чинник, як державне регулювання [2, с. 67].

Значну увагу даним питанням приділено в працях іноземних науковців, які визначають вагому роль держави в стимулюванні науково-технічного прогресу та інновацій. Так, Ніколас А. Ешфорд та Ральф П. Холл (Nicholas A. Ashford, Ralph P. Hall) досліджують інновації як основу економічного розвитку та напрями стимулювання розвитку науки [3, с. 273].

Філіп Шапіра і Ян Юті (Philip Shapira, Jan Youtie) аналізують державну політику

у сфері інноваційної діяльності в Сполучених Штатах Америки (далі – США) та відзначають, що США має децентралізовану та різноманітну систему підтримки інновацій, яка охоплює численні установи різних рівнів: федеральний та державний уряд, державні установи, університети, приватний сектор, а також некомерційні організації [4, с. 7].

Отже, питання державного регулювання та підтримки інноваційно-інвестиційного розвитку розглядалися в працях багатьох вчених, однак деякі аспекти цієї проблеми потребують додаткової уваги та проведення більш глибоких досліджень, особливо у сфері вдосконалення державного регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності процесі євроінтеграції.

**Мета статті** – на основі аналізу європейського досвіду виявити наявні проблеми державного регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності та запропонувати шляхи їх вирішення для покращення інноваційного стану національної економіки в процесі євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток економіки України в умовах інтегрування в Європейський Союз (далі – ЄС) потребує формування нових стратегій для майбутнього розвитку національної економіки. Нинішній низький, за європейськими мірками, рівень життя українців, розрив між дохідною частиною основного населення і цінами споживчого ринку, глибоке розшарування між різними верствами населення, низький рівень інноваційності економічних процесів та їх законодавчого забезпечення є суттєвими причинами загроз розвитку інноваційно-інвестиційної діяльності та їх інститутів [5, с. 258].

Важливим чинником економічного піднесення України є модернізація науково-технічної діяльності підприємств. Стан розвитку національної економіки характеризується наявністю значного числа чинників, які негативно впливають на функціонування інноваційної й інвестиційної діяльності підприємства та держави загалом. До таких чинників варто віднести насамперед наявність військового конфлікту на Сході України, нестабільність податкового і регуляторного законодавства, інфляційні процеси, недо-

ступність кредитних ресурсів, посилення конкуренції, низький рівень капіталізації фондового ринку, зниження рівня інвестиційної активності, уповільнення платіжного обороту, зростання числа збиткових підприємств. З огляду на це, актуальним напрямом сталого функціонування української економіки є формування ефективної інноваційно-інвестиційної діяльності держави та підприємства.

На основі світового досвіду можна зазначити, що раціональне використання й активне залучення інвестиційних ресурсів є найшвидшим шляхом до інноваційного розвитку держави. На даний час економіка України, на жаль, не є конкурентною в контексті сучасних науково-технологічних та інноваційних стратегій розвитку європейського соціально-економічного простору. За оцінками експертів, інвестиційно привабливим є вітчизняний сільськогосподарський комплекс зі сприятливими природними умовами та виграшним розташуванням країни на карті світового агробізнесу. Привабливість вітчизняного сектора ІТ-технологій зумовлюється низьким порівняно із Західною Європою та Північною Америкою фондом заробітної плати. Перспективно привабливими є інфраструктура й енергетика, машинобудування, фармацевтична та медична сфери, харчова галузь, військово-промисловий комплекс та фінансова сфера.

Для здійснення в Україні ефективної інноваційної діяльності є достатній науковий потенціал та відповідна законодавча база, спрямована на підтримку розвитку економіки інноваційним шляхом. Законодавство України визначає правові, організаційні й економічні основи регулювання державою інноваційної діяльності, а також встановлює відповідні форми стимулювання інноваційних процесів у державі [6, с. 265]. Однак, незважаючи на наявну законодавчу базу, а також великий потенціал до наукової діяльності, Україна має недосконале виробництво, пов'язане з інноваційними технологіями, та низький інноваційний складник у продукції.

Сьогодні проблема неврегулювання чинного законодавства є однією з дуже серйозних перешкод на шляху інвестування економіки України, яка гальмує ін-

новаційний розвиток країни. Інвестори, перш ніж надати фінанси для виробництва відповідної продукції, бажають захистити від несанкціонованого використання новітні технології, нову продукцію, свої інтелектуальні досягнення, а також отримати правову охорону і гарантію повернення вкладених коштів, мати впевненість щодо забезпечення свого економічного зростання в разі передачі у використання своїх інтелектуальних досягнень і виготовлення з їх допомогою товарів із новими властивостями. Відсутність надійних гарантій із боку держави стримує надання іноземних інвестицій, необхідних на даний момент вітчизняному виробництву.

Істотно впливає на інноваційний розвиток в Україні система державного управління науково-технічним розвитком, яка сьогодні не виконує своєї функції щодо перетворення науки на рушійну силу економічного розвитку. Виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС для України [7] неможливе без вдосконалення підтримки науково-дослідної діяльності, а отже, і нарощування обсягів її фінансування.

Однією із причин зменшення фінансування на інноваційний напрям є соціально-політична нестабільність у східних регіонах України. Ще одним наслідком військового конфлікту стало суттєве зниження в структурі інноваційних витрат питомої ваги витрат на внутрішні та зовнішні дослідження та розроблення (далі – ДіР), яке мало місце по всіх видах економічної діяльності [8, с. 189].

У більшості країн ЄС, особливо в країнах-сусідах, довгострокові інноваційні тенденції є позитивними напрямками розвитку, що відсутні Україні. Наприклад, такі держави, як Туреччина, Китай, Угорщина та Португалія у понад 2 рази збільшили фінансування дослідів і розроблень. Спостерігається стабільно позитивна динаміка в таких розвинених країнах, як США, Німеччина та Японія, що є свідченням їхнього усвідомлення ролі науки в забезпеченні конкурентоспроможності економіки [9].

У сучасному світі інновації розглядаються як найважливіший каталізатор довгострокового економічного розвитку. Останніми роками поширилася практика

зіставлень інноваційної діяльності країн у міжнародному масштабі на основі зведених індексів.

Глобальний індекс інновацій – Global Innovation Index (INSEAD); Індекс інноваційного розвитку ЄС – The Summary Innovation Index (European Commission); Індекс технологічного розвитку – The Technology Readiness Index (World Economic Forum); Індекс готовності до економіки знань – The Knowledge Index (World Bank), Індекс людського розвитку (Human Development Index), Глобальний індекс талантів (The Global Talent Index) (далі – ГІТ) [10, с. 163].

Глобальний інноваційний індекс (далі – ГІІ) дозволяє на постійній основі проводити оцінку чинників, що впливають на інноваційну діяльність. Відповідно до результатів дослідження ГІІ 2017 р., найбільш інноваційними країнами у 2017 р. стали Швейцарія, Швеція, Нідерланди, США, Велика Британія [11].

Щорічно в ГІІ здійснюється моніторинг приблизно 130 країн за десятками параметрів, від кількості патентних заявок до обсягу витрат на освіту, у результаті чого директивні органи мають можливість отримати узагальнене уявлення про динаміку інноваційної активності, яка більшою мірою стає однією з рушійних сил соціально-економічного зростання [11].

2017 р. Україна посіла найвищу позицію за останні 7 років – 50 місце, випередивши Таїланд та опинившись позаду Чорногорії та Катару. А в групі за рівнем доходів нижче середнього Україна посіла 2 місце після В'єтнаму, обійшовши Монголію, Молдову, Вірменію й Індію. Порівняно із 2016 р. наша держава піднялася на 6 пунктів, що зумовлено високим коефіцієнтом інноваційної ефективності, тобто співвідношенням інноваційного результату та інноваційних ресурсів.

Локомотивом української інноваційної конкурентоспроможності є людський капітал, його ефективна реалізація і є основною конкурентною перевагою. Однак порівняно із 2016 р. цей показник зменшився через скорочення державних витрат на науку [12].

Чинником, який стримує інноваційний розвиток, є низький рівень витрат, що зу-



Рис. 1. Позиція України в Глобальному інноваційному індексі, 2011–2017 рр.

Джерело: *The Global Innovation Index 2017* [11]

мовлює пошук інших джерел фінансування та міграцію науковців за межі України. За даними Державної служби статистики України [13], за 2015–2016 рр. чисельність науковців зменшилась майже на 18%, а порівняно з 1991 р. – на 78%. Найбільше науковців залишили незалежну Україну в 1991–1995 рр., друга хвиля інтелектуальної міграції припала на 2008–2010 рр., а третя – на 2014–2015 рр. Безумовно, відтік інтелектуального капіталу пов'язаний із відсутністю мотивації науковців. Частка комерціалізованих інновацій становить 1,4% у промисловій продукції, а високотехнологічний експорт – 7,3%. Для порівняння, у Південній Кореї високотехнологічний експорт становить 26,8% [12].

2016 р. Україна вперше була включена до Європейського інноваційного табло (далі – ЄІТ), хоча до цього часу оцінки здійснювалися вітчизняними фахівцями самостійно. Усі країни, що входять до Табло, згруповані в чотири групи залежно від значень узагальнювального індексу: «інноваційні лідери», «сильні інноватори», «помірні інноватори» та «повільні інноватори». Україна належить до групи «повільні інноватори», адже її інноваційна діяльність оцінюється на рівні 34% від середньоєвропейського рівня, що відповідає останній позиції в загальному рейтингу [14, с. 89]. Причому Україна відстає за всіма показни-

ками, окрім показників охоплення вищою освітою. Найгірші значення мали такі показники, як кількість спільних наукових публікацій між державними та приватними установами (3%), кількість торговельних марок та промислових зразків (4% та 2%), венчурні інвестиції (3%) [14, с. 90].

Отже, політика групи країн «повільні інноватори», до якої належить Україна, зазвичай орієнтована на створення нових знань, що потребує досить значних обсягів фінансування, а не на забезпечення взаємодії між основними суб'єктами інноваційного процесу, передусім науки та бізнесу. Європейськими фахівцями встановлено, що інноваційна політика в більшості країн-членів ЄС фактично є результатом дотримання вимог або рекомендацій ЄС щодо гармонізації законодавства, зокрема в галузі науково-технічної й інноваційної політики.

Для забезпечення інноваційного напряму розвитку національної економіки необхідна підтримка на державному рівні сфери інноваційної діяльності та створення сприятливого клімату для залучення інвестицій у напрям науково-технічного прогресу.

Зазначимо основні завдання державної інноваційної політики, виконання яких необхідне для розвитку та становлення сфери інновацій та залучення інвестицій:

- на державному рівні визначити основні пріоритетні напрями інноваційного розвитку національної економіки;

– здійснити оновлення нормативно-правової бази у сфері інноваційної й інвестиційної діяльності із залученням практики європейських країн;

– створити сприятливі умови для розвитку, збереження та використання вітчизняного науково-технічного й інноваційного потенціалу;

– забезпечити взаємодію освіти, науки, виробництва, фінансово-кредитної сфери й інвестицій у розвиток інноваційної діяльності;

– вжити заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок;

– використовувати ефективні ринкові механізми для сприяння інноваційній діяльності, підтримки підприємництва в науково-виробничій сфері;

– втілювати сприятливу фінансову, податкову, кредитну та митну політику у сфері інноваційної діяльності;

– забезпечити підготовку кваліфікованих кадрів у сфері інноваційної діяльності та залучення інвестиційних потоків;

– передбачити відкрите інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності [15, с. 212].

Інноваційне інвестування сьогодні є одним із пріоритетних напрямів розвитку нашої країни, надійним шляхом до євроінтеграції українського бізнесу та підприємництва.

Стратегічною метою інноваційно-інвестиційної політики України має стати забезпечення позитивної економічної динаміки завдяки використанню комплексу «інвестиції – інновації», формуванню внутрішніх інноваційно-інвестиційних механізмів саморозвитку національної економіки.

У результаті аналізу досвіду провідних країн в організації і стимулюванні інноваційної діяльності зауважимо, що одним із важливих напрямів формування ефективної моделі інноваційно-інвестиційного розвитку в Україні є вдосконалення механізму управління даної сфери, що, у свою чергу, потребує підготовки висококваліфікованих управлінських кадрів, залучення всіх адміністративних і економічних механізмів, завдяки яким держава зможе регулювати цю діяльність.

**Висновки і пропозиції.** На підставі проведеного аналізу необхідно зазначити, що в Україні відсутня єдина інноваційна політика, спрямована на євроінтеграцію, а національна інноваційна система потребує більшого державного регулювання та фінансування з боку держави й іноземних інвесторів. Розвиток інноваційно-інвестиційної системи в напрямі євроінтеграції сприяє ефективному розвитку науково-технологічної сфери завдяки співробітництву в межах ЄС та за його межами. Для ефективного функціонування української інноваційної системи в процесі євроінтеграції вже створюються стимули для підприємств до використання необхідних ресурсів у сфері досліджень і технологій із країн-членів ЄС. Для прискорення даного процесу в Україні необхідно застосовувати стратегію інноваційного прориву та впроваджувати розроблені підходи інноваційного розвитку в умовах економічної глобалізації. У результаті дослідження встановлено, що до основних причин низького рівня інноваційного розвитку України можна віднести: відсутність цілеспрямованої ефективної інноваційної політики, слабкі ринкові стимули до інноваційної діяльності, а також внутрішні чинники нестабільності, що зумовлюють низьку міжнародну конкурентоспроможність України. Найважливішим кроком для розвитку інноваційно-інвестиційної діяльності є активізація наряду зближення з ЄС шляхом забезпечення комплексної інноваційної політики та подальше поглиблення інтеграції через європейський інноваційний простір у глобальну інноваційну систему. Вирішення навіть цих актуальних питань матиме значний економічний ефект, який полягатиме в покращенні інноваційного забезпечення економіки та врегулюванні питання зближення з ЄС, сприятиме сталому становленню України як інвестиційно-привабливої країни.

#### **Список використаної літератури:**

1. Борщ Л. Інновації та інвестиції в реальному секторі економіки: перспективи розвитку. Економіка ринкових відносин. 2008. № 2. С. 44–51.
2. Федулова Л. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна політика: монографія. К.: Основа, 2005. 552 с.

3. Ashford A. Nicholas, Hall P. Ralph The Importance of Regulation-Induced Innovation for Sustainable Development. Sustainability. 2011. № 3. P. 270–292.
4. Competing for Global Innovation Leadership: Innovation Systems and Policies in the USA, EU and Asia / Rainer Frietsch, Margot Schüller (Eds.). Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart. Chapter 2. 2010. 5–29 p.
5. Гальчинський А., Геєць В., Кінах А., Семиноженко В. Інноваційна стратегія українських реформ. К.: Знання України. 2002. 336 с.
6. Швайка С. Державне регулювання економіки: навч. посібник. Київ: Знання, 2006. 435 с.
7. Законодавство України: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page?text=%E3%EB%E0%E2%E0](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page?text=%E3%EB%E0%E2%E0)
8. Єгоров І., Грига В. Інноваційна та науково-технічна діяльність в Україні в контексті політики євроінтеграції: тенденції та проблеми. Наукові записки. 2015. № № 5–6. С. 184–196.
9. Украина резко поднялась в мировом рейтинге развития инноваций. URL: <http://www.segodaya.ua/science/ukraina-rezko-podnyalas-v-mirovom-reytinge-razvitiya-innovaciy-538351.html>.
10. Андрощук Г., Давимука С., Федулова Л. Національні інноваційні системи: еволюція, детермінанти результативності: монографія. К.: Парламентське видавництво, 2015. 512 с.
11. Global Innovation Index 2017 Innovation Feeding the World Author(s): Cornell University, INSEAD, WIPO. Publication year: 2017. URL: [http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2017.pdf](http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2017.pdf).
12. Всемирная организация интеллектуальной собственности Глобальный инновационный индекс 2017 г. URL: [http://www.wipo.int/pressroom/ru/articles/2017/article\\_0006.html](http://www.wipo.int/pressroom/ru/articles/2017/article_0006.html).
13. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
14. Єгоров І. Інноваційне табло ЄС та визначення місця у ньому України. Вісник НАН України. 2016. № 5. С. 87–91.
15. Інноваційна політика: Європейський досвід та рекомендації для України. Т. 1: Ключові особливості інноваційної в якості основи для розробки заходів сприяння інноваціям, що спрямовують Україну до заснованої на знаннях конкурентоспроможної економіки – порівняння ситуації в ЄС і Україні. Проект ЄС «Вдосконалення стратегій, політики та регулювання інновацій в Україні». К.: Фенікс, 2011. 214 с.

---

**Семененко М. В. Влияние государственного регулирования на инновационно-инвестиционную деятельность Украины в условиях евроинтеграции**

*В статье рассмотрены основные направления государственного регулирования инновационно-инвестиционной политики Украины в контексте евроинтеграции. Осуществлен анализ инновационного направления национальной экономики и ведущих европейских стран на базе инновационных показателей. Исследованы основные тенденции и проблемы развития инновационно-инвестиционной деятельности в Украине. Сформулированы задачи и пути решения актуальных проблем инновационной политики Украины на современном этапе евроинтеграции.*

**Ключевые слова:** инновации, инвестиции, евроинтеграция, инновационно-инвестиционная деятельность, национальная экономика, государственное регулирование, научно-технический прогресс.

**Semenenko M. The influence of government regulation on innovation-investment activity of Ukraine in the conditions of eurointegration**

*The article deals with the main directions of state regulation of innovation and investment policy of Ukraine in the context of European integration. The analysis of innovation direction of the national economy and leading European countries on the basis of innovation indicators is carried out. The main tendencies and problems of development of innovation and investment activity in Ukraine are investigated. The tasks and ways of solving urgent problems of Ukraine's innovation policy at the present stage of European integration are formed.*

**Key words:** innovations, investments, eurointegration, innovation and investment activity, national economy, state regulation, scientific and technological progress.



**К. П. Чорна**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри господарського,  
трудового права та цивільно-правових дисциплін  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## ДАВНЬОІРАНСЬКІ ТА СХІДНОГЕРМАНСЬКІ НАРОДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРЕНАХ: ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА

*У статті подається характеристика особливостей державотворення народів, які населяли території нинішньої України в стародавні часи і в епоху раннього Середньовіччя (скіфів, сарматів, готів). Підкреслюється сучасна актуальність цих аспектів та описуються шляхи формування давніх протодержав; характеризуються відмінності між степовою імперією та ранньофеодальною монархією. Подано власний погляд автора на роль і значення неслов'янських спільнот в українському державному поступі; наголошено на спадкоємності етносів, висвітлено вплив давньоіранських та східногерманських племен на подальший розвиток державотворчих процесів на українських теренах.*

**Ключові слова:** степова імперія, Скіфія, військова демократія, Сарматія, матриархат, готи, варвари.

**Постановка проблеми.** За свідченнями багатьох джерел, на українських теренах протягом кількох тисячоліть проживали сотні етносів; вчені ж досконало дослідили тільки декілька десятків із них (здебільшого ті, які мали власні державні утворення); інформація ж про решту є лише на рівні гіпотез. Українська (національна) державність є об'єктом наукових суперечок, і консенсус полягає в тому, що під час дослідження питання доцільно було б розглядати етапи формування саме українського народу, а не українського етносу як окремої одиниці, адже в цьому – запорука успіху державного будівництва. І поділ держави (на Захід і Схід; Правобережжя, Лівобережжя, Західну Україну, Степ і Крим; Південь, Північ, Південний Схід, Південний Захід або Гуцульщину, Волинь, Буковину, Полісся, Поділля, Галичину тощо) має залишатися суто господарським або культурним, і в жодному разі не стосуватися державного управління [1].

Проблема походження і розселення етносу – одна з найскладніших і водночас найактуальніших, оскільки дає ключ до розуміння витоків політичної культури народу, його ментальності, пасіонарності, національного духу – основних аспектів, які

впливають на місце в історії людства (залишився цей етнос у стані стагнації на етапі формування племені або ж динамічно розвивався до рівня нації). Недаремно до цієї проблеми звертаються не тільки вчені, але й політики, які намагаються обґрунтувати ту або іншу національну ідею.

Недопустимо коли предметом псевдонаукових популістських зловживань стають або географічний ареал зародження етносу, необхідний для з'ясування права титульного етносу на територію (інколи це перетворюється на мотивацію для експансії), або ж антропологічний його склад – для підрахунку етнічної «чистоти населення». З погляду політичної толерантності вже сам розгляд цих питань некоректний та неетичний, проте для дискусійного наукового спростування потрібні доведені теорії про роль і значення в історії краю тих народів, які будь-коли проживали на описуваних теренах; особливо коли вони залишили по собі історичні традиції власного державотворення.

Аналіз досліджень і публікацій. З огляду на стан джерельної бази та на дискусійний характер багатьох відомих наукових досліджень (наприклад, версій щодо скіфського субстрату в українській етнічності або щодо готичного походження черняхівської культури), проблема державотворення в зазна-

чених народів залишається малодослідженою, а основні наукові суперечки точаться навколо теми культурної та державотворчої спадкоємності етносів, які проживали на українських територіях.

У зв'язку із цим найбільш ґрунтовними першоджерелами і досі вважаються роботи давніх істориків і вчених: Геродота [3], Страбона [5], Йордана [9], а також матеріали археологічних розкопок, археографічних досліджень (зокрема, відомих українських науковців) І. Піоро [11], Н. Кравченко [2].

Визнаними у вказаній царині є і монографії видатних закордонних (російських, польських) істориків, а саме: Б. Рибаківа [3], В. Гуляєва [4], Р. Бжезінського [6], Є. Звольського [8], австрійського вченого Х. Вольфрама [10], а також колективні праці європейських науковців [7] та матеріали аналітичного аналізу історичної літератури [1; 12].

**Мета статті** – охарактеризувати причини та передумови формування політичних союзів у досліджуваних народів та особливості їх еволюції до рівня протодержав (ранніх держав – К. Ч.); порівняти спільні та відмінні риси в політичному розвитку давньоіранських та східногерманських народів, проаналізувати форми їх політичного господарювання; дослідити співвідношення східного і західного впливу на державність у Скіфії, Сарматії та готському королівстві Оюм; визначити історичне місце та політичну роль досліджуваних союзних утворень у процесах подальшого державного будівництва на українських теренах.

**Виклад основного матеріалу.** Найяскравішими неслов'янськими взірцями державного будівництва в античні і в ранньосередньовічні часи (до початків Київської Русі – К. Ч.) були, звичайно, міста-держави в Північному Причорномор'ї. Проте світовій історії відомі ще декілька прикладів політичного господарювання, яке мало всі ознаки державності. Передусім це – Скіфія (Причорноморська Велика Скіфія). За свідченнями істориків, ця протодержава була однією з найперших на українських територіях, про що стверджують усі письмові джерела та матеріали археологічних розкопок [2].

Скіфи панували на Півдні та Південному Сході України протягом VII ст. до н. е. – III ст. Їхня держава, центром якої було Кам'яне Городище (поблизу сучасного Нікополя),

була суперечливим симбіозом східної і західної цивілізацій, а її устрій та організація управління дотепер є приводом для наукових дискусій (у радянській історіографічній науці популярною була версія про скіфський субстрат в антропогенезі українців, що переважає).

Для характеристики Скіфії можна вживати такі визначення: «родоплемінний союз», «політичне об'єднання», «рабовласницька держава», «аристократична монархія», «військово-демократичний союз», «степова імперія» і навіть (частково) «ранньофеодальна монархія». Усі ці назви мають право на існування, оскільки підтверджуються різними першоджерелами, які є додатковими свідченнями про функціонування державного утворення в стародавніх поселенців українських земель.

«Скіфи володіють одним, але найважливішим для людського життя мистецтвом. Воно полягає в тому, що жодному ворогові, який нападав на їхню країну, вони не дали врятуватися; і ніхто не може їх наздогнати, якщо тільки вони самі не допустять цього. У скіфів немає ні міст, ні фортець, а свої житла вони возять за собою» [3].

У зв'язку із цим в істориків виникло питання щодо автохтонності Скіфської держави: чи міг кочовий кінний народ створити цивілізовану державність, яка б мала достойне місце в середовищі могутніх імперій Стародавнього світу?

Версія про союз племен підтверджена Геродотом, який описує панування царських скіфів серед скіфів-кочівників, скіфів-землеробів, елліно-скіфів, скіфів-алазонів та скіфів-орачів, а також сусідніх із ними племен, які мешкали в ареалі описуваних територій. Геродот веде мову про три царства в Північному Причорномор'ї, очолювані головним царем та його синами. Літописець повідомляє, що їхні піддані поділялися на «благородних» багатіїв і «найнижчу бідноту»; перші загарбали собі кращі землі, пасовиська і рабів [3].

Тобто вже на ранніх етапах існування цього племінного союзу можна побачити ознаки, що свідчать про зародження рабовласницької держави, хоча значення рабської праці було незначним, оскільки військовополонені раби використовувалися здебільшого у приватних господарствах (на

відміну від сусідніх античних міст, які залучали рабів до державної служби, послали їх навіть до метрополії-ойкумени). Саме цей чинник – існування сусідніх рабовласницьких державних утворень – і прискорив виникнення приватної власності і появу майнової нерівності як основи класового розшарування суспільства [4].

Отже, правителя Скіфії називали царем, і його влада вважалася божественною та передавалася в спадок (щоправда, на етапі розкладу родового ладу правителі призначалися загальними зборами – К. Ч.). Територія держави поділялася на округи (номи), якими правили вожді, призначені племенем, у пізніший період – головним царем. Головний цар мав власний апарат управління, до якого входили найближчі родичі та віддані воєначальники, вожді племен та найбагатші їх представники, жреці й інша аристократія. Головну (після царів) касту становили жреці – служителі культу, які часто поділяли релігійне (політеїстичне) урядування та виконання судових функцій із верховним правителем. Скликання ж союзних рад і дорадчих народних зборів для вирішення особливо важливих проблем (питань війни і миру або територіального розподілу – К. Ч.) дозволяє назвати організацію управління військовою демократією.

У народних зборах брали участь решта станів суспільства: передусім вільні дружинники й общинники (скотарі і землероби), жреці, торговці; раби ж, як і в античному світі, були позбавлені цих привілеїв: вкупі з бідними общинниками і данниками (боржниками) вони являли собою експлуатований клас.

Головні джерела формування скіфських багатств були традиційними для степових імперій – військові походи та пограбування сусідніх племен. Визискування ж рабської праці особливих прибутків не приносило.

Особливою статтею доходів була торгівля з іншими державами, зокрема, з античними містами Північного Причорномор'я. Відносини із цими сусідами заслуговують на особливу увагу, і не лише тому, що економічно відстала Скіфія запозичила в греків основи осілої матеріальної культури та релігійні вірування греків. Більшість дослідників вважають, що саме греки переконали войовничих скіфів жити в мирі: їм вдалося

укласти взаємовигідні угоди з воїнами, ймовірно, шляхом відкуповування від нападів на грецькі поселення, які були успішними тільки на перший погляд: занепад міст був настільки економічно не вигідним для всіх сторін, а демократичне правління настільки успішним і незрозумілим (а тому й поважаним скіфами – К. Ч.), що за підтримки колишніх ворогів поліси швидко відбудувалися.

У скіфських похованнях-курганах, які опосередковано свідчать про абсолютизм царської влади, знаходять як власні, так і античні монети, і це є речовим доказом існування і державності, і торгівлі, і міжнародних відносин, і, звичайно, автократичної верховної влади – влади головного царя, головного жреця і головного судді. Історик і географ Страбон пише, що скіфи в Криму були «під владою Скілура і його синів із Палакам на чолі, а синів у Скілура було, за одними даними, шістьдесят, за іншими – вісімдесят, що забезпечувало міцну підтримку владі царя» [5]. Щоб захистити цю владу, потрібен був не просто політичний, а військово-політичний союз. Отже, саме потребою в повсякчасному зміцненні верховної влади та практикою постійних походів і пояснюється всебічна і багатогранна мілітарність скіфського суспільства. Могутність країни не похитнулася навіть після тривалих воєнних кампаній супроти таких грізних ворогів, як перси або македоняни, проте Скіфія впала перед натиском інших давньоіранських народів – сарматів, оскільки зазнала перед їх наступом впливу таких чинників, як: погіршення кліматичних умов, зменшення ресурсів лісостепу, занепад відносин із більш розвинутими античними полісами.

Під час висвітлення сарматської епохи терміни «держава», «державний апарат», «державне управління» мають набагато менші підстави вживатися, ніж для характеристики Скіфії, цілком можливо, що основна причина – відсутність відповідних першоджерел. Сармати (савромати), «оперезані мечем» (дослівний переклад – К. Ч.) прийшли на ці території в III ст. із привольсько-приуральських степів і, знищивши залишки скіфських племен, перетворили родючі території на пустелі, – вони відмовилися від обробітку землі, торгівлі та мир-

ної праці, здобували необхідні матеріальні цінності переважно шляхом пограбувань сусідніх територій, військовою службою в сусідніх правителів, а також скотарством та мисливством [6]. Принаймні жодного осілого землеробського селища сарматів археологами не знайдено, а речовими доказами існування сарматського об'єднання є лише поховання-кургани.

Роксолани, аорси, сіраки, алани, язиги – сарматські племена, об'єднання яких римляни назвали Сарматією. Сарматія охоплювала всю територію від нинішньої Східної Європи аж до Китаю. На українських територіях проживали консолідовані племена роксолан і язигів, які об'єдналися у федеративний племінний союз; аланське ж населення було розпорошене в степах і вело кочовий спосіб життя.

Правителі цього союзу називали себе царськими сарматами, історики ж вживають назву «західні» або «європейські сармати» [7]. Чимало запозичень ці племена взяли в попередників: царський апарат теж складався з родичів і знатних воїнів. Про військову демократію не йдеться, оскільки основою управління цим союзом була жорстка ієрархія. Щоправда, чимало вчених наголошують на тому, що для сарматських племен був характерний родовий матриархат: жінка, від якої вівся рід, часто була і його правителькою; відома навіть жінка-цар. Безперечно, жінки в сарматів мали високе становище в суспільстві; серед воїнів було чимало жінок – спадкоємиць традицій міфічних амазонок, від союзів яких із царськими скіфами, за легендою Геродота, і походять сармати [7].

Античні історики часто називають сарматів скіфами і савроматами: як і скіфи, вони були вмілими воїнами і брали данину з античних міст-держав, сармати теж були язичниками, а сарматські кургани нагадують скіфські. Вони повторили військову міць скіфів, їхнє збройне і кінне мистецтво, використання праці рабів, поклоніння язическим богам і навіть традиції зовнішньої краси. Сармати були грізними і впливовими сусідами: відбувалася поступова сарматизація античного Причорномор'я (відомий період, коли Боспорським царством тривалий час правила сарматська династія). У сарматських племенах розвивалася

побутова культура, запозичена в римлян, священною оголошувалася приватна власність, був культ військового мистецтва. Проте повторити етапи державотворення своїх колишніх сусідів сарматські племена не змогли: нетривкий політичний союз розпався, а роксолани й язиги зосередилися на загарбницьких війнах, найманих походах, міграційній територіальній колонізації сучасної Європи.

Кочовий спосіб життя, дисперсизація, розпорошення племен по величезній території і відсутність політичної єдності між ними; зосередження на військовому ремеслі і ведення безперервних воєн, – усе це завадило харизматичному та пасіонарному етносу створити міцну осілу державність. І саме тому йдеться про Сарматію як про територію, а не як про консолідовану державу, оскільки тут переважали родоплемінні відносини, які і вплинули на втрату сарматами своєї гегемонії в причорноморських степах уже наприкінці того III ст.: вони асимілювалися з готами, гунами та розчинилися в поліетнічному середовищі Європи.

Готська держава на українських теренах постає наприкінці III ст., – балтська експансія остготів ще за двісті років до цього охопила Нижній Дніпро та Приазов'я: вестготи розселилися в руслах Дністра та Дунаю і на схилах Карпат; частина «понтійських» готів осіла в Криму [8].

Шлях цих давньогерманських племен детально описує готський історик Йордан: «Вони рухалися від Вісли на схід до багатих скіфських земель, які межують із Понтійським (Чорним) морем <...>. Коли ж там виросла велика кількість люду, а правив тоді <...> король Філімер, син Гадаріґа, то він постановив, щоб військо готів разом із сім'ями рушило звідти. У пошуках Оюму Філімер, захопившись великим багатством тих країв, перекинув туди половину війська, після чого, як розповідають, міст через річку (Дніпро) непоправно зламався, тож нікому більше не залишилося можливості ані пройти, ані повернутися <...>. Та ж частина готів, яка була при Філімері, перейшовши ріку, опинилася, кажуть, в області Оюм і заволоділа жаданою землею» [9].

Отже, держава Оюм – це готське королівство, одна з найперших ранньофеодальних монархій Європи, до якої входила

значна частина територій майбутньої України. На початку осілої готи жили родовими общинами і племенами, проте вже виділялися знать, військові вожді і старійшини. Готи займалися скотарством, полюванням, збиральництвом, землеробством, торгівлею та військовими походами. За археологічними даними (вони залишили величезний спадок – черняхівську культуру), вони знали чимало ремесел: ткацтво, гончарство, деревооброблення, ювелірну справу [10].

Щоб запобігти нападам готів, Римська імперія, яка колонізувала на той час Північне Причорномор'я, змушена була включити готський союз до свого складу на правах «федератів» (що насправді означало цілковиту незалежність – К. Ч.).

Правитель політичного союзу готських племен іменував себе рексом (королем); столиця – місто Данпарштадт – стояла на Дніпрі, у нижній його течії (на думку Б. Рибаківа, це місто було розташоване на єдиному черняхівському городищі біля с. Башмачка) [10].

Період найбільшої могутності Оюму був за часів правління короля Германаріха, який за допомогою могутнього війська і дракарного флоту об'єднав під своєю владою території від Дністра до Волги і від Чорного моря до Балтійського. Населення держави складалося не лише з готських племен, після численних воєн вони включили до складу своїх володінь інші східногерманські племена, а також причорноморських сарматів і кримських скіфів, чимало фінно-угорських племен, західних і східних слов'ян (антів і склавинів).

Асимільовані і завойовані ними племена допомогли створити поліетнічну імперію, яку римляни називали «варварською» (оскільки населення не володіло ні грецькою, ні римською мовами). Підкорені племена зберегли свою самостійність в управлінні, але платили васальну данину готам. Феодали-правителі племен походили з військової знаті або з королівської родини, призначалися особисто королем і були безпосередніми учасниками королівського урядування: без участі цієї аристократії та королівських придворних не вирішувалося жодне питання, пов'язане з військовими походами або територіальними міграціями.

Ймовірно, матеріальна культура готських племен стала основою черняхівської

культури. З давніх германських племен, які розсіялися за трьома європейськими векторами, «понтійські готи» були найбільш розвиненими. Напевне відомо про готську писемність. В останні десятиліття перед шестим гунів готи християнізувалися: серед остготів і вестготів було поширене аріанство (гілка християнства), у Криму – ортодоксальне православ'я, яке вони зберегли до пізнього Середньовіччя, як і власну державу, князівство Теодоро, що впало під натиском Османської імперії, вплинувши таким чином на історичну долю Криму.

Програвши війну в IV ст. гунам, готи змушені були підкоритися супротивникам, але зберегли в межах цієї степової імперії культурно-територіальну автономію і навіть мали власних королів. Решта готських племен поступово асимілювалися з місцевим населенням або ж узяли участь у подальшій колонізації Європи [12].

**Висновки і пропозиції.** Отже, Україна – один із важливих етнічних центрів, територія зародження та розвитку багатьох народів, і водночас перехрестя двох культурних світів – європейського й азійського. Ці народи пройшли складний і неоднозначний шлях свого історичного піднесення, розквіту і занепаду, залишили нам неоціненний спадок, який і досі необхідний для державотворення: так, наприклад, сучасна українська символіка увібрала в себе скіфський «звіриний стиль» і мілітарні мотиви; українське козацтво, українська і польська шляхта віками пишалися своїм «сарматським» походженням і практикували військову культуру цього народу; германізм «князь», як і багато інших, щодня вживаних готських слів, збагатив українську лексику; готичне аріанство аж до XVIII ст. було поширеною релігією серед української знаті; український жіночий національний костюм походить від одягу шляхетних готок, а до складу українства і досі входять елліни, мариупольські греки, які є прямими нащадками «понтійських» готів. Готична ж політична культура давно втратила «варварський» відтінок і слугує взірцем жорсткої централізації, культу закону і порядку, легітимності державної і релігійної влади. В Україні і досі використовуються елементи скіфської декоративної і матеріально-побутової культури, а українські науковці (як і європейські)

аж до Нового часу називали Середні віки Готичною епохою.

Проте найголовнішим у цьому спадку є висновок: історія українського державного будівництва – це не історія нації, а окрема сторінка співіснування і співпраці (або ж почергового, послідовного етно-, націогенезу) багатьох етнічних спільнот, до яких належать і описані праїндоевропейські давньоіранські і германські етноси; і переміщення їх на протоукраїнських теренах супроводжувалося появою певного державного утворення, що неминуче залишало власні традиції державного управління. Тобто за час свого національного поступу українство суттєво збагатилося політичним досвідом цих етносів, які активно формували історичну прабатьківщину слов'янства, додаючи власні сторінки в спільну історичну спадщину.

#### Список використаної літератури:

1. Боплан Гійом Левассер де. Опис України, кількох провінцій Королівства Польського, що простягаються від кордонів Московії до Трансильванії, разом з їхніми звичаями, способом життя і веденням воєн: пер. з руан. вид. 1660 р. Пер. Л. Шабанова. К., 2012. С. 165.
2. Кравченко Н. Археологія та історія античних міст Північного Причорномор'я. Київ, 1992. С. 213–225.
3. Рыбаков Б. Геродотова Скифия. Историко-географический анализ. М.: Издательство «Наука», 1979. С. 242.
4. Гуляев В. Скифи: розквіт і падіння великої держави. URL: [http://loveread.me/view\\_global.php](http://loveread.me/view_global.php).
5. Страбон. Географія. VII, 4, 6. URL: <http://www.history.org.ua>.
6. Brzezinski R. The Sarmatians. 600 BC – AD 450 (in series Men-At-Arms 373). ISBN 1–84176–485.
7. Sarmatia. Fenner Sc., Paternoster Row. London, Joseph Thomas, 1835.
8. Zwolski E. Kasijodor i Jordanes. Historia gocka czyli scytyjska Europa. Lublin, 1984
9. Йордан. Getica, 26.
10. Wolfram H. Historia Gotow. Warszawa; Gdańsk, 2003. URL: <http://www.historycy.org/index>.
11. Пиоро И. Крымская Готия. Очерки этнической истории населения Крыма в позднеимперский период и в раннее Средневековье. Киев: Лыбидь, 1990. С. 200.
12. Готи на території України: результати досліджень на початок ХХІ ст. / Л. Войнович. URL: <http://clio.lnu.edu.ua>.

#### **Чорная К. П. Древнеиранские и восточногерманские народы на украинской территории: особенности государственного строительства**

*В статье дается характеристика особенностей государства народов, населявших территории нынешней Украины в древности и в эпоху раннего Средневековья (скифов, сарматов, готов). Подчеркивается современная актуальность этих аспектов и описываются пути формирования древних протогосударств; характеризуются различия между степной империей и раннефеодальной монархией. Изложен точка зрения автора на роль и значение неславянских сообществ в украинском государственном развитии; отмечена преемственность этносов, освещено влияние древнеиранских и восточногерманских племен на дальнейшее развитие государственных процессов на украинской территории.*

**Ключевые слова:** степная империя, Скифия, военная демократия, Сарматия, матриархат, готы, варвары.

#### **Chorna K. The Old Iranian and East Germanic peoples on Ukrainian territory: features of state construction**

*The article describes the characteristics of the state-building of peoples who inhabited the territory of present-day Ukraine in ancient times and in the early Middle Ages (Scythians, Sarmatians, Goths). It highlights the current relevance of these aspects and describes the ways of formation of ancient protostates; characterized by differences between the steppe empire and the early feudal monarchy. The author's own opinion on the role and significance of non-Slavic communities in the Ukrainian state is presented. The continuity of ethnic groups was emphasized, the influence of the ancient Iranian and East Germanic tribes on the further development of state-building processes in Ukrainian territories was highlighted.*

**Key words:** Steppe empire, Scythia, military democracy, Sarmatia, matriarchy, Goths, barbarians.

УДК 351

**О. С. Шешотова**

старший лаборант кафедри господарського та адміністративного права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

## **АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»**

*У статті висвітлено актуальні питання визначення поняття «державне управління», «публічне управління та адміністрування». Проаналізовано велику кількість підходів до визначення цих понять. Охарактеризовано ознаки державного управління та виявлено відсутність ознак публічного управління та адміністрування.*

**Ключові слова:** державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, органи державної влади, виконавча влада, адміністративне право.

**Постановка проблеми.** На сьогодні не існує чіткого визначення поняття державного управління та не до кінця зрозуміло, в чому виявляється його державно-правова сутність. Багато радянських та вітчизняних науковців дають визначення поняттю «державне управління», виділяють ознаки та класифікують принципи цього інституту. З появою таких термінів, як «публічне управління» і «публічне адміністрування» з'явилась потреба проаналізувати ці поняття та визначити, який термін доцільніше використовувати в науці.

Дослідження даного питання важливе як з юридичної точки зору, так і з практичного боку, адже будь-яка особа в державі постійно перебуває у нерозривному зв'язку з державою, в особі відповідних державних органів, з якими безпосередньо виникають правовідносини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед вчених, які займалися розглядом даного питання, слід відзначити С.В. Ківалова, В.Б. Авер'янова, Б. П. Курашвілі, В.Б. Дзюндзюка, В.М. Мартиненка, Г.П. Ситника, О.Ю. Волковича, А.О. Дегтяра, Ю.П. Битяка, Г.В. Атаманчук, В.В. Цветкова, В.Я. Малиновського та інших.

**Метою статті** є визначення поняття «управління», поняття «державного управління» з юридичної точки зору; ана-

ліз ознак державного управління; визначення поняття «публічне управління та адміністрування», його характеристика.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасній літературі досі не існує загальновищого поняття державного управління. Як зазначив В.Б. Авер'янов, одні науковці його розкривають з точки зору суті, реального змісту, а інші – відповідно до форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних видів державної діяльності від інших – вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення [1, с. 1].

В широкому розумінні державне управління є сукупністю усіх видів діяльності всіх державних органів, тобто фактично виступає всіма формами реалізації державної влади.

Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України та інших нормативно-правових актів.

Отже державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом зі сто-

рони спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини.

У вузькому розумінні державне управління розглядається як сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Тобто, державне управління у вузькому значенні – це відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів, а саме – виконавча гілка влади.

Саме вузьке розуміння державного управління є основним в адміністративному праві, оскільки немає реальної потреби використовувати тут широке розуміння державного управління.

На думку В.Б. Авер'янова, під державним управлінням потрібно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [1, с. 6].

Г.В. Атаманчук зазначає, що державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [2, с. 38].

Можна зробити висновок, що державне управління – це частина соціального управління, тобто управління людьми та їх колективами.

В.В. Цветков визначає державне управління, як матеріалізоване вираження державної влади, що здійснює визначені нею спільні цілі й завдання у межах системи цієї влади, виходячи з принципу поділу влади [4, с. 102]. Тобто, це такий вид державної діяльності, у межах якої практично функціонує виконавча гілка влади.

В сучасному юридичному просторі часто використовуються поняття «публічне управління та адміністрування». Публічне управління є різновидом суспільно-корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами виконавчої влади, отже воно є формою діяльності органів державної влади. Нині це поняття широко використовується науковцями, виникають дискусії стосовно тотожності чи відмінності понять «державного управління» та «публічного управління», доцільності чи недоцільності вико-

ристання поняття «публічного управління та адміністрування».

Публічне адміністрування також розглядається в широкому та вузькому значеннях. В широкому значенні воно передбачає взаємодію суб'єктів з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою та судовою на різних рівнях прийняття рішень, а у вузькому значенні публічне адміністрування пов'язане лише з виконавчою гілкою влади і розглядається як професійна діяльність державних службовців.

С.О. Андреев визначає, що в науковій та освітній сферах має все ж таки використовуватися термін «державне управління», що дозволить зберегти наукову галузь, передусім теоретико-методологічні напрацювання її фундаторів, а також сприятиме державницькому мисленню в майбутніх управлінців, якого в них бракує внаслідок дезорієнтації, викликані наявною термінологічною плутаниною [5, с. 16].

Своєю чергою К.О. Колесникова визначає, що державне управління та публічне адміністрування є підвидами соціального управління.

Фактично публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням та публічним управлінням і забезпечує організацію та втілення його рішень.

Автор вважає за доцільне використання публічного адміністрування, оскільки воно впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави в процесі суспільної трансформації. Далі розглянемо ознаки, що характеризують державне управління та публічне управління.

Оскільки державне управління є важливим інститутом адміністративного права, йому притаманні певні ознаки, а саме: владний характер, який характеризується наявністю у суб'єкта управління певних повноважень, делегованих державою; підзаконний характер, тобто діяльність у галузі державного управління спрямована на виконання вимог законів; масштабність, яка проявляється в управлінському впливі на економіку, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери; систематичність (суть є в тому, що державне управління здійснюється не інколи, а діє на постійній основі, що є запорукою



якісного результату здійснення такої діяльності); підпорядкованість – наявність в системі органів, що здійснюють державне управління в ієрархічній послідовності (наявність вищих, середніх та нижчих функціональних органів здійснення управлінської діяльності); підконтрольний характер (наявність органів, які здійснюють контроль та нагляд за виконанням функцій державного управління).

Професор в галузі адміністративного права В.В. Цветков запропонував свою класифікацію характерних рис державного управління [4, с. 127]:

– державне управління є передусім соціальним, політичним явищем;

– державне управління виступає як процес реалізації державної влади, є її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, і поза нею не існує. Зміст влади якнайповніше виявляється в державному управлінні;

– державне управління – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, чим підкреслюється його виконавче призначення – організаторська виконавчо-розпорядча діяльність державних органів;

– діяльність органів державного управління здійснюється на підставі й на виконання законів, тобто державне управління – підзаконна діяльність, хоча й володіє владно-розпорядчими повноваженнями.

Враховуючи вищезазначені ознаки державного управління, різні трактування цього інституту, державне управління можна розглядати як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, що відображені у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

На відміну від державного управління, публічне управління і адміністрування не має чітко визначених ознак. Нам близька думка Колеснікової К.О щодо розділення публічного управління та адміністрування на дві категорії. Як наслідок, з'являється потреба виділяти окремо ознаки

для публічного управління та публічного адміністрування. В науковій літературі ці ознаки не визначені і не виділені. Публічне управління є процесом колективним, під час якого відбувається прийняття та реалізація стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх учасників цього процесу. В свою чергу публічне адміністрування є складовою частиною системи державного управління. Публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на прийняття адміністративних рішень та надання адміністративних послуг.

**Висновки і пропозиції.** Проаналізувавши поняття «державне управління» та поняття «публічне управління та адміністрування», ми дійшли висновку, що категорія державне управління є чинною і доцільніше використовувати саме цей термін, оскільки він юридично обґрунтований. Поняття «публічне управління та адміністрування» слід розділити на окремі категорії – «публічне управління» та «публічне адміністрування». В ході дослідження було виявлено, що чітко визначеними є ознаки державного управління, що ж до ознак публічного управління та публічного адміністрування, не можна сказати те саме. Публічне адміністрування виступає своєрідним «зв'язком» між державним управлінням та публічним управлінням, оскільки будь-яка управлінська діяльність здійснюється через публічні адміністрації. В цих умовах виникає потреба в дослідженні питання виділення ознак публічного управління та адміністрування.

#### Список використаної літератури:

1. Державне управління в Україні: навчальний посібник; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 310 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций; изд. 2-е, дополн. М.: Омега-Л, 2004. 400 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
4. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика К.: Юридична думка, 2007. 336 с.

5. Андреев С.О. Імплементация у науку, освіту та практику терміна «публічне управління та адміністрування»: виклики та загрози для галузі науки «державне управління». Матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку» (23–24 листопада 2017 р. м. Київ)/ Укладачі А.А. Мельниченко, О.А. Акімова, К.О. Семенова. К.:ТОВ НВП «Інтерсервіс». 276 с.
6. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків. регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків: Магістр, 2003.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.

---

**Шешотова О. С. Анализ теоретических подходов к определению понятий «государственное управление» и «публичное управление и администрирование»**

*В статье освещены актуальные вопросы определения понятия «государственное управление», «публичное управление и администрирование». Проанализировано большое количество подходов к определению этих понятий. Охарактеризованы признаки государственного управления и выявлено отсутствие признаков публичного управления и администрирования.*

**Ключевые слова:** государственное управление, публичное управление, публичное администрирование, органы государственной власти, исполнительная власть, административное право.

**Sheshotova O. Analysis of theoretical approaches to the definition of concepts "public administration" and "public administration and administration"**

*The article covers topical issues of definition of «Governance», «Public administration and management». A large number of approaches to the definition of these concepts are analyzed. Features of governance are characterized and the absence of signs of public administration and public management.*

**Key words:** governance, public administration, public management, public authorities, executive, Administrative Law.

---

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351.851

**М. А. Ажажа**

кандидат наук із державного управління,  
здобувач кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## МОДЕРНІЗАЦІЯ ОСВІТНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ

*У статті розкрито сутність понять «освітнє середовище», «професійно орієнтоване освітнє середовище»; визначено теоретичне підґрунтя понятійного конструкту «модернізація освітнього середовища»; висвітлено управлінський та педагогічний аспекти модернізації освітнього середовища закладу вищої освіти. Акцентовано на необхідності державного управління процесом модернізації освітнього середовища закладів вищої освіти шляхом впровадження ІКТ, програми Moodle, дистанційного навчання. Підкреслюється, що пріоритетним завданням у сфері державного регулювання є контроль за забезпеченням сучасних умов інформаційного освітнього середовища для професійної освіти студентів.*

**Ключові слова:** вища освіта, державне регулювання, державне управління, інформаційне освітнє середовище, освітня політика держави, управлінське рішення.

**Постановка проблеми.** Одним із завдань державної освітньої політики в сучасних умовах є формування національної інноваційної системи. Сьогодні поступово змінюється статус системи вищої освіти України на її шляху до громадянського суспільства та суспільства знань. Це зумовлено суспільно-політичними трансформаціями в нашій державі, які відбулися на межі ХХ і ХХІ століть, що вимагає переосмислення змісту та соціального призначення вищої освіти як головного чинника, що суттєво впливає на інтелектуальний та професійний потенціал нації, на поступальний розвиток держави.

Управління освітою як державною й водночас особистісною цінністю, що мотивує людину до самовдосконалення впродовж усього життя, має багатоспрямований вплив на процеси розвитку суспільства. Державними органами управління освітою в Україні є: Міністерство освіти і науки України; Вища атестаційна комісія України;

Державна акредитаційна комісія. Органами громадського самоврядування в освіті є: Всеукраїнський з'їзд працівників освіти; загальні збори колективів навчальних закладів; районні, міські, обласні конференції педагогічних працівників. Органи громадського самоврядування в освіті вносять пропозиції щодо формування державної політики у сфері освіти.

Освіта є явищем багатоаспектним: її розуміють як систему (шкільна, позашкільна, вища), як процес (освітній процес розвивається в часі, відображає рух суб'єктів навчання в їхній взаємодії від освітніх цілей – до отримання результату освіти, це – процес розвитку й саморозвитку учасників навчання); як результат (грамотність – освіченість – професійна компетентність – культура – менталітет) тощо.

Одним із завдань державного управління освітньою галуззю в процесі реформування системи вищої освіти України, у зв'язку з євроінтеграцією та процесами глобалізації й інформатизації, є контроль за створенням найоптимальнішого освітнього середовища

закладу вищої освіти та забезпечення умов для його функціонування. Це зумовлює необхідність розроблення нових освітніх стратегій щодо модернізації існуючого освітнього середовища студентів, прийняття управлінських рішень із боку органів державної влади щодо наближення системи освіти України до світових освітніх стандартів.

Модернізація всієї системи освіти, прагнення якнайближче та найповніше підійти до її оновлення дають змогу звернутися до розроблення засобів інтенсифікації навчально-виховного процесу в сучасній вищій школі, зокрема педагогічного дискурсу [2]. Актуальність теми статті підсилює відсутність у науковій думці чіткого пояснення процесу державного управління модернізацією освітнього середовища в закладах вищої освіти України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню комплексу різних складників механізмів державної політики щодо модернізації освіти присвячено наукові розвідки українських учених (В. Андрущенко, В. Астахової, К. Ващенко, І. Іванюк, В. Козакова, О. Комарової, В. Кременя, Ю. Ковбасюк, В. Козакової, О. Комарової, В. Кременя, С. Кримського, К. Левківського, В. Лугового, Т. Лукіна, І. Мищишина, Ю. Молчанова, Н. Обушної, Н. Протасової, А. Сбруєвої, І. Семенець-Орлової, Ю. Сурміна, В. Федотової, В. Філіпової та ін.) і зарубіжних науковців (П. Андрес, З. Бауман, П. Ван дер Хідона, П. Вервімп, Дж. Гордон, А. Гіденс, Дж. Кнайт, В. Кньобл, К. Компбелла, В. Куклін, А. Мартіnellі, М. Поташник, К. Росс, Р.Стьюарт, Б. Чарлтон та ін.).

Сутність освітніх послуг, особливості та проблеми ринкової модернізації сфери вищої освіти в новому макроекономічному середовищі, питання управління у сфері вищої освіти, формування стратегій його розвитку (в тому числі фінансових), аналізу господарського механізму відтворення освітніх послуг у вищій школі є дослідженими відображено в роботах В. Буланова, Б. Генкіна, К. Коліна, Ю. Мазуди, А. Тихонова та ін.

Проблеми освітнього середовища, визначення його сутності та структури порушувалися в наукових розвідках А. Білінського, К. Кречетникова, Т. Лошакової, П. Лернера, В. Петровського, Г. Полякової, К. Приход-

ченко, В. Слободчикова, А. Хуторського, В. Ясвін та ін.

Проте, незважаючи на широку представленість у науковому світі розробок проблеми модернізації освіти, питання оновлення освітнього середовища закладів вищої освіти потребують додаткового вивчення.

**Мета статті** – розкриття сутності понять «освітнє середовище», «професійно орієнтоване освітнє середовище»; визначення теоретичного підґрунтя понятійного конструкту «модернізація освітнього середовища»; висвітлення управлінського та педагогічного аспектів модернізації освітнього середовища закладу вищої освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Середовище визначають як сукупність людей, зв'язаних спільністю життєвих умов, занять, інтересів тощо [4], «сукупність умов, які оточують людину і взаємодіють з нею як з організмом і особистістю» [15, с. 556].

У науковому світі існують різні погляди на дефініцію освітнього середовища: дослідниця Г. Полякова вважає освітнє середовище підсистемою соціокультурного середовища «на глобальному, регіональному та локальному рівнях» [12, с. 84]; російський вчений В. Ясвін називає освітнім середовищем систему впливів і умов формування особистості, а також можливостей для її розвитку, наявних у соціальному і просторово-предметному оточенні [19].

Комфортне освітнє середовище в площині психолого-педагогічних розвідок тлумачиться як зручна обстановка, сприятливі умови для розвитку й формування особистості, на думку Т. Лошакової, це – сукупність умов, що визначають сприятливий клімат для актуалізації потенціалу всіх учасників освітнього процесу [10].

Освітнє середовище, як стверджує О. Гаркович, характеризується призначенням, метою, змістом, принципами реалізації, завданнями, методами, засобами та формами, функціями дії і взаємодії. Це – відносно стійка сукупність функціонально пов'язаних і впорядкованих елементів (компонентів) діяльності її суб'єктів, що взаємодіють між собою для досягнення певних результатів навчання, фізвиховання та розвитку людської індивідуальності й особистості [6].

Дослідниця інноваційних технологій у педагогіці Г. Полякова зауважує, що

«підготовка висококваліфікованого фахівця здійснюється в освітньому середовищі ВНЗ, яке має свою структуру, характеристики, особливості і безпосередньо та опосередковано впливає на становлення майбутнього фахівця, формування його професійної компетентності» [12, с. 78]. Вказуючи на безпосередній вплив освітнього середовища на формування професійної компетентності, вчена визначає його складники: суб'єктний (для розвитку пізнавальних процесів та навичок, засвоєння соціального досвіду необхідні: наявність суб'єктів, які його мають і передають за допомогою взаємодії, певних засобів, технологій і предметно-просторових умов); соціальний (формування та розвиток професійних умінь, навичок, компетенцій на рівні репродукції, відтворення), продуктивної дії та творчого застосування неможливе без практичної діяльності (за допомогою інших, самостійного пошуку, удосконалення відомих дій, операцій, створення умов); просторово-предметний (формування та розвиток спілкування та дії неможливі без досвіду комунікаційних процесів з іншими суб'єктами, опанування ефективними технологіями в певних умовах). Загалом, на думку Г. Полякової, освітнє середовище є «відкритою, складною, інтегративною, динамічною системою» [там само, с. 86].

Педагогічно комфортне середовище визначається як педагогічна реальність, зі спеціально організованими умовами для сприятливого проходження формування творчої індивідуальності студентів, а також можливостями для їх самореалізації, при цьому стосунки між учасниками освітнього процесу набувають характеру взаємного спілкування, співтворчості. Структурними компонентами педагогічно комфортного середовища, що забезпечують його ефективність і результативність, є створення творчої атмосфери, організація індивідуальної ситуації успіху, сприяння самореалізації студентів [7].

Розглядаючи «творче освітньо-виховне середовище як інноваційно-комунікаційну систему» [14, с. 18], К. Приходченко стверджує, що «творче освітньо-виховне середовище має такі характерні риси, як культуроцентричність, аксіологічність, поліваріантність, діалогічність, емоційність, плюралістичність, толерантність, екзистен-

ційність, ноументальність. Воно в будь-якому випадку повинно бути навчаючим, розвиваючим, виховуючим, інформативним, екологічним, естетичним, діалогічним, гуманістичним, надихаючим, служити фундаментом школи життєвої самотворчості як закладу, що формує життєву компетентність, інтелект, досвід, креативність і критичність мислення, формує відповідальність як регламентацію поведінки і метакогнітивної діяльності через метапізнання, метамислення, метапам'ять, способи і стратегії переосмислення життєдіяльності як життєвої само творчості» [14].

Український вчений А. Білінський, аналізуючи термін «освітнє середовище», називає його багатоаспектним поняттям і наголошує на тому, що його слід розглядати не лише як «різноманітну полікультурну освітню систему, індивідуальну для кожного суб'єкта навчання, а й умову для побудови власного «Я», що забезпечує створення підґрунтя для актуалізації внутрішнього світу особистості, її якісного саморозвитку й самореалізації» [3, с. 19].

На думку Г. Полякової, в освітньому середовищі кожен його суб'єкт змінюється сам, змінює ситуацію навколо себе, наповнює освітнє середовище новими знаннями, досвідом, способами діяльності, формує нові потреби [12, с. 86].

Педагогічно комфортне середовище – це педагогічна реальність, що містить спеціально організовані умови для сприятливого проходження формування професійної індивідуальності студента, та можливості для їхньої самореалізації, при цьому стосунки між учасниками освітнього процесу набувають характеру взаємного спілкування, співтворчості [7].

Освітнє середовище має свою структуру, характеристики, особливості, безпосередньо та опосередковано впливає на становлення майбутнього фахівця, формування його професійної компетентності [12, с. 78].

Управління розвитком освітнього середовища, як стверджує Г. Полякова, має здійснюватись у напрямках його насичення, диверсифікації, створення умов для можливості побудови індивідуальної траєкторії формування особистості фахівця, його самовизначення, самореалізації, задоволення освітніх і особистісних потреб [12, с. 86].

У державному управлінні освітньою системою має враховуватися те, що вища школа повинна стати «школою демократії, розгорнути перед студентом спектр можливостей духовного зростання в контексті загальнолюдських фундаментальних цінностей» [1, с. 341].

Український дослідник А. Білінський зазначає, що «кожна людина об'єктивно потребує створення умов, що сприяють інтелектуальному і творчому зростанню. Нині таким умовам відповідає креативне освітнє середовище, що забезпечує максимальний рівень індивідуалізації за рахунок широкого використання ІТ. Таке середовище надає кожному суб'єкту навчання можливість (самостійного чи у взаємодії з педагогом, що виступає в ролі старшого товариша, партнера, порадирика) формування індивідуалізованої освітньої траєкторії» [3, с. 19]. Учений виокремлює креативне інформаційно-освітнє середовище, яке «має не лише сприяти розвитку вихідного творчого потенціалу, а й (а це, на нашу думку – найголовніше) стимулювати потребу в подальшому самопізнанні, творчому саморозвитку, сформуванню у людини об'єктивну самооцінку. Основними вимогами до креативного інформаційно-освітнього середовища є високий ступінь проблемності й активності освітньої діяльності, безперервність і наступність процесу навчання» [3, с. 20].

Професійно орієнтоване освітнє середовище визначають як сукупність умов, за допомогою яких створюється сприятливий клімат для актуалізації потенціалу всіх учасників освітнього процесу [10]; як педагогічну реальність зі спеціально організованими умовами для формування творчої індивідуальності студентів та їхньої самореалізації, в якій стосунки між учасниками освітнього процесу набувають характеру взаємного спілкування, співтворчості [7].

Ефективність функціонування вищої школи на ринку освітніх послуг займає центральне місце не тільки в проблемі реформування системи освіти, але і всього процесу подальшого розвитку суспільства. Це зумовлено тим, що роль освітніх послуг в умовах реформаційних перетворень суспільства є провідною, оскільки, згідно з концепцією постіндустріального розвитку, знання доповнюють триаду факторів вироб-

ництва і зумовлюють їх взаємодію. Виступаючи інтенсивним фактором, рівень освіченості значно впливає на розмір валового національного продукту і зумовлює соціально-економічний статус держави в сучасному суспільстві [20].

Структурними компонентами освітнього середовища є: суб'єктний (для розвитку пізнавальних процесів і навичок, засвоєння соціального досвіду необхідні наявність суб'єктів, які його мають і передають за допомогою взаємодії, певних засобів і технологій); соціальний (формування та розвиток професійних умінь, навичок, компетенцій на рівні репродукції, відтворення); продуктивно-діяльнісний (самостійний пошук, удосконалення відомих дій, операцій, створення умов); просторово-предметний (розвиток спілкування та дії – неможливі без досвіду комунікаційних процесів з іншими суб'єктами, опанування ефективними технологіями в певних умовах).

Розуміючи під освітнім середовищем закладу вищої освіти динамічну єдність суб'єктів освітнього процесу та системи їхньої взаємодії, І. Габа визначає специфіку організації освітнього середовища, яка полягає в його розвивальному потенціалі як сукупності різноманітних можливостей навчально-професійного розвитку особистості, завдяки яким актуалізуються її перцептивні та когнітивні процеси, ефективні види соціальної взаємодії, сприяючи практичному засвоєнню різноманітних соціальних та предметних технологій та забезпечуючи процес становлення суб'єктності студента і викладача [5].

Забезпечення темпів економічного зростання, на які орієнтуються органи державної влади, в сучасних ринкових умовах формування управлінської вертикалі є значною мірою пов'язаним з реалізацією принципово нового підходу до створення адекватної перетворенням системи управління найважливішим сектором формування кадрового потенціалу високого рівня кваліфікації – сферою вищої професійної освіти. Радикальні соціально-економічні перетворення української економіки, а також спрямованість майбутніх трансформацій зумовлюють очевидну необхідність якнайшвидшої адаптації вищої школи до модернізації освіти, що неможливо без суттєвих

змін не тільки в організації, але й самому змісті системи управління цим важливим сектором [18, с. 22].

Управління створенням комфортного соціосередовища в закладі вищої освіти пов'язане, перш за все, з його демократизацією, усвідомлення викладачами в навчальному процесі того факту, що навчання за своєю суттю є гуманітарний процес, в якому недопустимі ніякі форми боротьби і дискримінації студента, є напрямком щодо подальшого розгортання поглиблення гуманістичної складової. Слід сказати, що головним сьогодні є прагнення формувати в студентів терпимість до позицій і думок інших, обєрігати думку тих, хто думає не так, як викладач і водночас створювати педагогічні умови для розвитку у студентів уміння мати і відстоювати свою власну думку.

Функціональне середовище вищих закладів освіти формується під впливом комплексу факторів зовнішнього оточення і виявляється загальною складовою частиною одночасно кількох пересічних структур: конкретної території, де функціонують виші; науково-освітніх систем світового та регіонального рівнів; регіональних громад. Особливістю регіональних науково-освітніх комплексів є те, що вони на кожному управлінському рівні, а також у чотирьох зрізах: освітньому, науковому, соціокультурному та господарському – пов'язані з відповідними територіальними сферами і при цьому не є повною мірою самостійними в межах цих кордонів. Саме функціональна декомпозиція процесу управління регіональним університетським комплексом дозволяє сформувати умови для істотного підвищення ефективності досягнення його цілей за допомогою координації управлінських впливів і взаємоінтеграції окремих структурних підрозділів вишу задля комплексної реалізації основних функцій управління.

Пріоритетним напрямом розвитку системи освіти наразі є інформатизація освітньої галузі. Відтак є потреба акцентувати увагу на інформаційному освітньо-професійному середовищі – системно організованій динамічній сукупності ціннісно-сислового, суб'єктно-комунікаційного, інформаційно-змістового, навчально-технологічного та матеріально-технічного компонентів, що забезпечують умови для інтенсивної пе-

дагогічної взаємодії учасників професійно-орієнтованого освітнього процесу і його електронної підтримки з метою професійного становлення, розвитку й самовдосконалення майбутнього фахівця [89, с. 28].

В умовах такого світнього середовища змінюються функції викладача з ретранслятора інформації не лише на організатора освітнього процесу, а й фасилітатора, колегу в педагогічній співпраці.

Сучасні інформаційні систем управління навчання дозволяють у межах навчального закладу інтегрувати освітні ресурси та засоби презентації навчального контенту з мультимедійними ефектами (відео, звук, анімація), що інтенсифікує процеси ознайомлення студентів з теоретичним матеріалом різними способами, дозволяє використовувати програмне забезпечення для виконання практичних (лабораторних) робіт, розробки магістрантами освітніх продуктів. Тому одним із напрямів модернізації професійної підготовки викладачів вищої школи стало створення в навчальному закладі інформаційного середовища, що дає можливість комплексно оновити освітній процес та забезпечити суттєво новий рівень професійно-педагогічної взаємодії його учасників.

Управлінський аспект у контексті забезпечення ефективного функціонування інформаційного освітньо-професійного середовища в навчальному закладі має розповсюджуватися і на дотримання основних принципів, які характеризують внутрішні умови продуктивного оволодіння знаннями відносять принципи свідомості й активності; наочності; доступності; створення позитивної мотивації й сприятливого емоційного клімату навчання [10, с. 178]. Принцип свідомості й активності передбачає виявлення цілеспрямованості та активності студента в опануванні знаннями. Принцип позитивної мотивації й сприятливого емоційного клімату навчання вимагає стимулювання внутрішніх мотив навчання: інтереси, потреби, прагнення до пізнання, захопленість процесом і результатами навчання [10, с. 180].

Принцип доступності вимагає певного рівня труднощів, які долаються за допомогою педагога. Реалізація цього принципу передбачає дотримання правил: від простого – до складного, від відомого – до невідомо-

мого, від близького – до далекого, а також врахування рівня розвитку студентів, їхніх індивідуальних особливостей [17].

Органам державного управління вищою освітою необхідно враховувати, що потужним каталізатором модернізації освітнього середовища, на чому наголошує В. Кравченко, є електронна підтримка навчального процесу університету як багатофункціональне інформаційне середовище, що акумулює: зміст освітнього процесу, електронний контент навчальних дисциплін, методи навчальної взаємодії викладачів та студентів, форми пізнавальної творчо-самостійної роботи, методи контролю й самоконтролю [8].

З метою модернізації освітнього середовища закладу вищої освіти з проєкцією на вихід України на рівень найрозвиненіших постіндустріальних країн світу необхідно розробити механізми державного регулювання процесу створення нових форм організації освітньої діяльності, заснованих на прогнозуванні й швидкому реагуванні на виклики часу, світові тенденції та вимоги держави й суспільства. У межах зазначеного доцільно здійснити ідентифікацію організаторів освітнього процесу (адміністрація: ректорат, дирекції інститутів; працівники структурних підрозділів, що забезпечують інфраструктуру освітнього процесу (навчальний, науковий відділи) тощо); науково-педагогічний персонал кафедр; адміністратори інформаційного середовища, працівники бібліотеки та методичних служб); чітко розподілити функції між організаторами магістерського освітнього процесу (формування місії університету та основних завдань освітньої діяльності з підготовки фахівців в контексті модернізації освіти; розробити та затвердити оновлену нормативну документацію щодо освітнього процесу (освітні та освітньо-професійні програми за спеціальностями, навчальні плани, навчально-методичні комплекси дисциплін); впровадити системні інновації в навчальних закладах вищої освіти, спрямованих на доцільну модернізацію освітнього процесу; забезпечення готовності професорсько-викладацького складу до організації освітнього процесу на оновлених засадах студентоцентрованої парадигми; здійснення заходів щодо забезпечення інформаційної та електронної підтримки освітнього процесу тощо.

Необхідно посилювати контроль за створенням інформаційного освітньо-професійного середовища закладу вищої освіти, складовою частиною якого є система підтримки навчальних програм, створена на базі програмного комплексу Moodle. Конструювання інформаційного освітньо-професійного середовища університету, складовою частиною якого є система підтримки навчальних програм, створена на базі програмного комплексу Moodle – потужний захід, що забезпечує модернізацію освітнього середовища закладу вищої освіти.

MOODLE (Modular Object Oriented Distance Learning Environment) – це система управління навчальним контентом (LCMS – Learning Content Management Systems). За допомогою даної системи можна створювати електронні навчальні курси і проводити як аудиторне (очне) навчання, так і навчання на відстані (заочне/дистанційне). Автор концепції платформи e-learning Moodle австралієць Мартін Доугіамас (Martin Dougiamas) вважає, що головною її метою було створення системи, відмінної від доступних на ринку комунікаційних послуг, а саме такої, в якій враховувалися б педагогічні аспекти, що базуються на основах пізнавальної психології, коли студент (учень) – це активний суб'єкт, який самостійно створює свою власну систему знань, користуючись доступними йому джерелами. При цьому роль викладача (тьютора) полягає, в основному, в мотивуванні й підтримці своїх підопічних шляхом підготовки завдань для самостійного опрацювання, оцінювання результатів їх виконання, коригування знань студентів. Відповідно до основ суспільного конструктивізму конструйоване знання найбільш ефективне, коли студенти навчаються в співпраці. Це можливо тоді, коли студент працює в групі, ділиться своїми досвідом і думками, будучи відкритим для досвіду і думок інших. Важливою характеристикою проєкту Moodle є його веб-сайт, котрий є централізованим джерелом відомостей про систему, а також місцем для дискусій та співпраці користувачів Moodle: системних адміністраторів, викладачів, дослідників, проєктувальників і розробників [16].

Програмний комплекс Moodle має у своєму розпорядженні велике розмаїття програмних модулів, за допомогою яких можна



організувати навчальну роботу студентів (Activity Modules – модулі діяльності). Кожен із цих модулів має відповідні дидактичні властивості, що дає змогу сформувати певний перелік навчально-методичних матеріалів націлених на вирішення студентом завдань дисципліни [16].

Перевагою платформи e-learning Moodle є той факт, що почавши від її появи, тобто з 1999 року, вона неодноразово була модифікована і доповнена новими рішеннями та інструментами. Програмне забезпечення платформи написано мовою PHP з використанням безкоштовних загальнодоступних баз даних (MySQL, PostgreSQL). Платформу Moodle можна встановити на будь-яку операційну систему (MS Windows, Unix, Linux). Система Moodle відповідає всім основним критеріям, що висуваються до систем електронного навчання, зокрема, таким як: функціональність – наявність набору функцій різного рівня (форуми, чати, аналіз активності студентів, управління курсами та навчальними групами тощо); надійність – зручність адміністрування та управління навчанням, простота оновлення контенту на базі існуючих шаблонів, захист користувачів від зовнішніх дій тощо; стабільність – високий рівень стійкості роботи системи стосовно різних режимів роботи та активності користувачів; вартість – сама система безкоштовна, витрати на її впровадження, розробку курсів і супровід – мінімальні; відсутність обмежень за кількістю ліцензій на слухачів (студентів) модульність – наявність в навчальних курсах набору блоків матеріалу, які можуть бути використані в інших курсах; наявність вбудованих засобів розробки та редагування навчального контенту, інтеграції різноманітних освітніх матеріалів різного призначення; підтримка міжнародного стандарту SCORM (Sharable Content Object Reference Model) – основи обміну електронними курсами, що забезпечує перенесення ресурсів до інших систем; наявність системи перевірки та оцінювання знань слухачів у режимі он-лайн.

Система управління навчальним контентом Moodle надає можливість закладу вищої освіти: реалізувати модульну організацію навчального процесу за вимогами Болонської декларації; реалізувати повнокомплектне науково-методичне забез-

печення дисциплін; інтегруватися ВНЗ до європейського науково-освітнього простору; включити ВНЗ до світового реєстру власників електронних форм організації навчально-методичного процесу; створити Internet-середовище для електронних форм навчання; створити центр дистанційної освіти; забезпечити оперативний контроль навчального процесу.

Можливості та переваги, що надає застосування системи Moodle у навчальному процесі учасникам цього процесу: викладачу: мати у структурованій формі навчально-методичне забезпечення дисципліни; мати зручний інструмент для обліку та контролю навчальної діяльності студентів; встановлювати потрібні терміни виконання студентами завдань; мати програмне забезпечення, що задовольняє європейські стандарти з організації навчального процесу за модульною системою відповідно до Болонської декларації; використовувати текстові, графічні, аудіо- та відео-матеріали при організації навчального процесу; бути включеним до Європейського реєстру власників авторських курсів; швидко і зручно змінювати, розширювати, доповнювати та корегувати навчально-методичні матеріали дисципліни; організовувати комп'ютерне тестування контролю знань студентів, застосовуючи різні за типом запитання; мати автоматизовану систему рейтингового оцінювання самостійної роботи студентів; залучати студентів до формування навчально-методичних матеріалів з дисципліни; мати програмне забезпечення, що захищене від несанкціонованого доступу, змін та пошкодження (знищення); мати програмне забезпечення для виконання науково-методичних розробок за власним вибором, послідовністю та темпом; студенту: мати доступ до логічно структурованого та укомплектованого навчально-методичного матеріалу, що покращує умови для самостійного опанування змістом дисципліни; мати засоби для самотестування і виконання завдань та їх оцінювання незалежно від людського фактору; особиста участь та допомога викладача з комп'ютерного забезпечення навчального процесу; брати реальну участь у науково-методичній роботі кафедр; розширений доступ до Internet-ресурсів; можливість дистанційно опанувати навчальний

матеріал; достроково складати заліково-екзаменаційну сесію [16].

Для створення та підтримки такого інформаційного освітньо-професійного середовища необхідно вирішити комплекс проблем організаційного, технологічного та методичного супроводу освітнього процесу. Основними завданнями є: створення системи управління якістю навчально-методичного забезпечення дисциплін; запровадження узгодженої з принципами модульної технології навчання системи планування роботи магістрантів у межах навчальної дисципліни; запровадження єдиних підходів в оцінюванні результатів навчання; всебічне використання в навчальному процесі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Це передбачає такі етапи життєвого циклу навчально-методичного забезпечення дисципліни: планування, створення, оновлення, використання. На визначених етапах відбувається управління організаційними, нормативними, змістовими, технологічними характеристиками та показниками ЕНМКД.

В управлінні освітніми процесами передбачається, що розвиток освітнього середовища будь-якого університету має здійснюватися через наукові дослідження, оскільки суспільство III тисячоліття називають в суспільством знань – сучасний викладач вищої школи повинен бути компетентним у створенні нового знання не тільки з метою власної конкурентоспроможності на ринку освітніх послуг, а й з огляду на те, що від його професійно-педагогічної компетентності багато в чому залежатиме якість професійної підготовки майбутніх фахівців для всіх галузей і сфер суспільного життя.

В умовах модернізації української освіти інноваційне за сутністю, інформаційне за контентом освітнє середовище дає можливість для самостійного отримання студентами інформації, необхідної для формування професійної компетентності.

Одним з елементів управління забезпеченням такого інформаційного освітньо-професійного середовища є система підтримки навчальних програм (далі – СПНП) – комп'ютерний програмно-технічний комплекс, за допомогою якого створюються, зберігаються, надаються корис-

тувачам навчально-методичні матеріали навчальних дисциплін із метою управління навчальним процесом.

Головними перевагами застосування системи електронної підтримки навчального процесу студентів є: надання їм повної інформації щодо їхньої професійної підготовки (графік навчального процесу та практичної підготовки; зміст навчального плану; форми підсумкового контролю; електронні навчальні матеріали з дисциплін: конспекти лекцій, електронні посібники, індивідуальні завдання з методичними рекомендаціями до їхнього виконання; методи проміжного контролю з дисциплін, критерії оцінювання за модулями та електронні журнали оцінювання досягнень студентів); усунення дублювання змісту навчального матеріалу з різних дисциплін, контроль якості розробки електронних навчально-методичних комплексів з дисциплін (далі – ЕНМКД) та якості засвоєння студентами окремих дисциплін (завідувачі випускових кафедр, директори інститутів, проректор з навчальної роботи мають доступ до ЕНМКД, аналізують зміст навчальних матеріалів, своєчасно корегують зміст підготовки магістрантів, забезпечують контроль за ефективною діяльністю викладачів та студентів); застосування міждисциплінарної кооперації в магістерській програмі (спрямованість змісту всіх дисциплін навчального плану на професійну підготовку, розгляд професійних ситуацій з різних «ракурсів», акцентування міжпредметних зв'язків, виконання міждисциплінарних проектів, розв'язання комплексних інтегрованих завдань при виконанні курсових, дипломних та магістерських робіт); надання студентам можливості вибору та проектування власної траєкторії засвоєння навчальних дисциплін (темпів і послідовності вивчення теоретичного матеріалу, виконання індивідуальних та контрольних завдань різного рівня складності); планування навчальної й наукової роботи в зручний час завдяки доступу до віртуальної аудиторії через Інтернет (для студентів заочної форми – планування навчання в міжсесійний період); забезпечення викладачами педагогічного супроводу вивчення студентами навчальної дисципліни, комунікаційної взаємодії з ними та співпраці (онлайн-консультації, форуми, надсилання

повідомлень через внутрішню електронну пошту віртуальної аудиторії) [8].

Як зазначає Д. Швець, у сучасних умовах актуальним стає цілеспрямований пошук, з урахуванням світового досвіду, адекватних сформованим умовам ринкової модернізації методів, моделей і механізмів вдосконалення системи управління вищою освітою як найважливішим блоком сфери державного управління. Необхідність раціонального поєднання процесів централізації і децентралізації в управлінні системою вищої освіти робить дану проблему актуальною і в межах окремих регіональних утворень, які характеризуються наявністю істотних диспропорцій між накопиченим на його території потенціалом, в тому числі освітнім, і регіональної інфраструктурою (зокрема інституційної) його ефективного використання [17, с. 23].

Державі необхідно зберегти важелі впливу на ситуацію, намагатися скоординувати дії різноманітних суб'єктів суспільства, що зацікавлені у розвитку інформаційного сектору економіки в країні. Головне завдання сьогодні – створити таке поєднання державного регулювання і ринкових механізмів, що призвело б до росту інформаційного сектору економіки та державного управління. Сьогодні настає період переосмислення діяльності органів, які забезпечують розвиток інформаційної сфери в Україні [13].

**Висновки.** Таким чином, управління модернізаційними процесами відбувається інформаційному освітньо-професійному середовищі наразі відбуваються в межах функціонування закладів вищої освіти, спрямованих на професійне становлення, розвиток й самовдосконалення майбутнього фахівця. Тому важливо розуміти механізми адаптації інформаційного освітнього середовища та його компонентів до змін глобального освітнього простору з метою модернізації професійної підготовки студентів в умовах закладу вищої освіти.

#### Список використаної літератури:

- Андрущенко В.П. Роздуми про освіту: Статті, нариси, інтерв'ю: 2-ге вид. допов. К.: Знання України, 2008. 819 с.
- Артемчук Г.І., Попович В.В., Січкаренко Г.Г. Вища школа України: реальність і тенденції розвитку. Київ, 2004. 176 с.
- Білинський А.М. Творче освітньо-інформаційне середовище як чинник розвитку особистості вчителя // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. Володимира Гнатюка. Сер. Педагогіка / гол. ред. Г. Терещук; редкол.: Л. Вознюк, В. Кравець, В. Мадзігон [та ін.]. Тернопіль, 2012. № 2. С. 15–21.
- Великий тлумачний словник української мови / Упоряд. Т.В. Ковальова; худож.-оформлювач Б. П. Бублик. Харків: Фоліо, 2005. 767 с.
- Габа І. Соціально-психологічні особливості проектування освітнього середовища ВНЗ у контексті розвивального потенціалу. URL: <https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fvisnyk.chnpu.edu.ua>.
- Гаркович О. Освітнє середовище як система // Наукові записки. Сер.: Педагогічні науки. Кіровоград: ВВВ КДПУ ім. В. Винниченка, 2005. Ч. 1. С. 36–40.
- Качалов А.В. Педагогические условия формирования творческой самостоятельности студентов педвуза. Известия Уральского государственного университета. 2009. № 1/2(62). С. 212–217.
- Кравченко В.М. Модернізація професійної підготовки викладачів вищої школи в умовах магістратури: теорія і практика: монографія. Запоріжжя: КПУ, 2016. 435 с.
- Кравченко В.М. Теоретичні і методичні засади модернізації професійної підготовки викладачів вищої школи в умовах магістратури: автореферат ... доктора пед. н. Запоріжжя, 20017. 40 с.
- Лошакова Т.Ф. Педагогическое управление процессом создания комфортной среды в образовательном учреждении: монография Екатеринбург, 2001. 416 с.
- Ортинський В.Л. Педагогіка вищої школи: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.]. К.: Центр учбової літератури, 2009. 472 с.
- Полякова Г. Вплив освітнього середовища ВНЗ на формування професійної компетентності фахівців. Вища школа. 2010. № 10. С. 78–87.
- Полякова Л.П. Державне управління інформаційно-освітнім середовищем інноваційних університетських кооплексів: автореферат дисертації ... доктора наук з державного управління. Донецьк, 2010. 40 с.
- Приходченко К.І. Підхід до організації навчально-виховного процесу з погляду середовища: теоретичний аспект. Педагогіка і психологія. 2011. № 3(72). С. 17–31.

15. Рапацевич Е.С. Золотая книга педагога; под общ. Ред.. А.П. Астахова. Минск: Современная школа, 2010. 720 с.
16. Система электронного навчання ВНЗ на базі MOODLE: Методичний посібник / За ред. Ю.В. Триуса. Черкаси. 220 с.
17. Фіцула М.М. Педагогіка вищої школи: навч. посіб. 2 вид., доп. К.: Академвидав, 2014. 456 с.
18. Швець Д.Є. Управління системою вищої освіти: регуляція і дерегуляція. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2014. № 59. С. 22–33.
19. Ясвин В.А. Образовательная среда: от моделирования к проектированию. М.: Смысл, 2001. 366 с.
20. The Encyclopedia of Higher Education. Pergamon Press. Oxford, New York, Tokyo: First Edition: V. 1: National System of Higher Education, V. 2, 3: Analytical Perspectives, V. 4: Academic Disciplines and Indexes. 2010. P. 80–82.

---

**Ажажа М. А. Модернизация образовательной среды в контексте государственного управления высшим образованием Украины**

*В статье раскрыта сущность понятий «образовательная среда», «профессионально ориентированное образовательная среда»; определены теоретические основы понятийного конструкта «модернизация образовательной среды»; освещены управленческий и педагогический аспекты модернизации образовательной среды учреждения высшего образования. Акцентировано внимание на необходимости государственного управления процессом модернизации образовательной среды учреждений высшего образования шляхом внедрения ИКТ, программы Moodle, дистанционного обучения. Подчеркивается, что приоритетной задачей в сфере государственного регулирования является контроль за обеспечением в современных условиях информационной образовательной среды для профессионального образования студентов.*

**Ключевые слова:** *высшее образование, государственное управление, образовательная политика государства, модернизация, образовательная среда, управленческое решение.*

**Azhazha M. Modernization of the educational environment in the context of the state administration of higher education of Ukraine**

*The essence of the concepts «educational environment», «professionally oriented educational environment» revealed in the article; the theoretical basis of conceptual construct «modernization of the educational environment» is determined. The managerial and pedagogical aspects of the modernization of the educational environment of the institution of higher education are highlighted. The emphasis is on the need for the government to process the process of modernizing the educational environment of higher education institutions by implementing ICT, programs, distance learning. It emphasized that the priority task in the field of state regulation is to control the provision of modern conditions for the informational educational environment for the professional education of students.*

*The management of modernization processes is taking place in the educational and professional environment of information, which are currently taking place within the framework of the functioning of institutions of higher education, aimed at professional development, development and self-improvement of the future specialist. Therefore, it is important to understand the mechanisms of adaptation of the informational educational environment and its components to the changes in the global educational space with the aim of modernizing the professional training of students in the institution of higher education.*

**Key words:** *higher education, public administration, educational environment, educational policy of the state, educational strategy, management decision, modernization.*

УДК 35.082.4

С. К. Бази́ка

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національної академії державного управління при Президентові України**РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ  
УПРАВЛІННІ: СУТНІСТЬ ПОНЬЯТЬ ТА ЇХ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК**

*Обґрунтовано актуальність наукових досліджень теоретико-методологічних засад оцінювання результативності та ефективності державного управління в Україні в умовах його модернізації. Висвітлено базові наукові підходи до визначення сутності понять «результативність» та «ефективність», у тому числі й у системі державного управління. Охарактеризовано підходи до оцінки ефективності державного управління в контексті економічної ефективності та ефективності управління в цілому.*

**Ключові слова:** ефективність, результативність, ефективність державного управління, результативність державного управління, публічне управління, публічний аудит, аудит ефективності.

**Постановка проблеми.** Удосконалення вітчизняної системи державного управління, яка знаходиться в процесі модернізації, наразі все більш пов'язане з пошуком та інтеграцією актуальних і прийнятних управлінських механізмів (у тому числі з арсеналу бізнес-управління), що володіють потенціалом підвищеної ефективності, дієвості, результативності та пов'язаних із меншими людськими, фінансовими та іншими ресурсними затратами.

Звертаючись до методологічного аспекту згаданої проблеми, слід зауважити, що оцінка результативності й ефективності представляє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибуток (або ж згідно вартісно-орієнтованого підходу (value-based management (VBM) – їх вартість), а також у тому, що результат діяльності органів державного управління безпосередньо неможливо виміряти. Отже, чітке розмежування таких понять, як «результативність» та «ефективність», є надзвичайно важливим для оцінки державного управління, яке має бути не лише ефективним, але й результативним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загалом існуючі визначення

понять «результативності» й «ефективності» викликають чи не найбільш активну дискусію серед дослідників та фахівців-практиків. Адже на сьогодні означені поняття є предметом розгляду не лише теорії державного управління, а й широкого спектру філософських, політичних, соціологічних, психологічних, економічних, правових наук, а також менеджменту, праксеології. Усе це характеризує багатоглибкість досліджуваних понять, продукує розмаїття їх тлумачень та обумовлює потребу проведення міждисциплінарних досліджень.

Водночас аналіз основних публікацій безпосередньо за даною тематикою засвідчує, що питанням дослідження оцінки результативності й ефективності окремих механізмів управління та системи державного управління в цілому присвячені праці багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців, серед яких особливо значимими є наукові розробки В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Барціца, К. Вайса, Е. Ведунга, П. Друкера, В. Князева, Н. Нижник, Л. Приходченко, В. Рижих, І. Розпутенка, Ю. Шарова та ін.

Незважаючи на широке коло наукових розвідок, недостатньо розробленими та обґрунтованими в науковому та практичному плані залишаються питання понятійно-категорійного апарату щодо трактування сутності понять «результативність» та «ефективність» державного управління та ін.

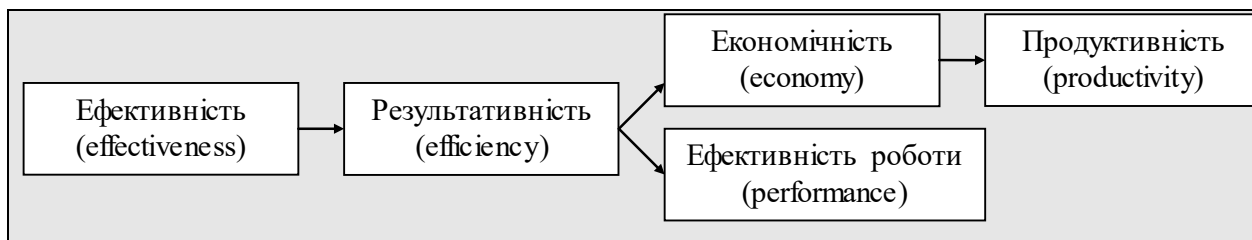


Рис. 1. Співвідношення існуючих термінів, що визначають «ефективність» у зарубіжній і вітчизняній науковій літературі [узагальнено автором]

**Мета статті** – аналіз загальнотеоретичних і галузевих досліджень у сфері формування концептуальних засад результативності й ефективності державного управління, в тому числі й понятійного та термінологічного характеру.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «ефективність» (від лат. effectus – виконання, дію) по-різному трактується у вітчизняній і зарубіжній літературі, оскільки в ретроспективному плані дана категорія має тривалу та складну історію становлення. Прийнято вважати, що термін «ефективність» вперше з’явився в економічній літературі у працях У. Петі і Ф. Кене, які вживали цей термін у значенні результативності й використовували його для оцінювання тих чи інших урядових або приватних заходів із позиції сприяння покращення економічного життя. Тобто поняття «ефективність» із моменту виникнення трактувалося вже винятково щодо дій держави як головного суб’єкта управління.

Статус самостійної економічної категорії «ефективність» набуває в роботах Д. Рікардо, який застосував зазначений термін в контексті величини отриманого результату в розрахунку на одиницю здійснених витрат. Саме така позиція набула розповсюдження в сучасних поглядах на сутність поняття «ефективність», де ефективність дуже часто використовується як показник оцінки наслідків проведених дій.

Плюралізм наукових поглядів і нечіткість визначення категорії «ефективність» часто призводить до ототожнення її з іншими економічними поняттями. Зокрема, в західній науковій літературі розрізняють такі терміни, як «efficiency», «effectiveness», «efficacy» і «economy», «performance», що сприймаються як синоніми, однак мають різне значення та відображають певні особливості досліджуваного явища (рис. 1).

Опрацювання наукових джерел [7; 11] продемонструвало, що у фінансовій літературі зарубіжних країн ефективність зазвичай означає перспективу отримання ефекту. Термін «effective» часто використовується в кількісному значенні і відображає наскільки ефективним чи менш ефективним виявився досліджуваний об’єкт. Проте даний термін не вказує на напрямок, а саме позитивним чи негативним був отриманий ефект у порівнянні з його стандартизованими значеннями.

Термін «efficacy», з іншого боку, відображає здатність втілювати потрібну кількість бажаного ефекту або успіх у досягненні поставленої мети. На відміну від «efficiency», в центрі уваги «efficacy» є досягнення як таке, а не ресурси, витрачені для досягнення бажаного ефекту. Таким чином, «efficiency» означає робити речі «правильно», тобто в найкращий і найбільш економічний спосіб; «efficacy» розглядається як досягнення поставленої мети, тобто задоволення насущних цілей; «effectiveness» передбачає виконання відповідних правильних дій, тобто встановлення правильних цілей для досягнення спільної мети [10, с. 98].

Економічна сутність термінів «efficiency» та «effectiveness» трактується як продуктивність (спроможність утворити її з певними рівнем витрат) і ефективність (певна цінність). У свою чергу, американський дослідник Е. Савас розрізняє також два види ефективності: дієвість (efficiency), яку можна підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії, та ефективність (effectiveness), що має якісний характер і є оцінним поняттям. До кінця XIX ст. у зарубіжній науковій практиці обидва види ефективності використовувались як синоніми. У словнику «Oxford Dictionary» поняття «efficiency» визначається як придатність

або здатність успішно досягти чи забезпечити успішне досягнення наміченої мети [7, с. 259].

З поч. XX ст. термін «*efficiency*» набув іншого значення і трактувався як співвідношення між внеском (вхідними ресурсами) та результатом, зусиллями й результатом, витратами і доходами, витратами та задоволенням. Ці види ефективності Е. Савас поклав в основу відокремлення політики від адміністрування. Їх відмінність формується на рівні діяльності менеджера ділової (промислової) організації. На його переконання, управлінська діяльність менеджера полягає в отриманні оптимального результату від наявних у його розпорядженні матеріальних і людських ресурсів. «*Efficiency*» – робити краще те, що вже робиться, а ефективність (*effectiveness*) передбачає пошук можливостей отримати додаткові прибутки, створити нові ринки і постійно змінювати економічні характеристики товарів. Ефективність (*effectiveness*) – основа успіху, ефективність/дієвість (*efficiency*) – мінімальна умова існування [8, с. 6].

У теорії менеджменту використання терміна «*efficiency*» набуло дещо інших значень. Так, наприклад, в енциклопедії «*Encyclopedia of the Social Sciences*» ефективність характеризується як співвідношення між реальною продуктивністю праці і стандартною продуктивністю. Грін (Y.R.Green) вважає, що термін «ефективність» (*efficiency*) охоплює розподільну і продуктивну функції, тобто ефективність означає не лише оптимальний розподіл ресурсів, а й раціональне їх використання. Традиційна теорія менеджменту акцентує увагу на продуктивній ефективності. Розподільчу ефективність Грін відносить до сфери політики, а продуктивну – до адміністрування (управління) [9, с. 40–41].

Англійський термін «*performance*» – характеристика загального стану підприємства, яка включає як економічні, так і неекономічні параметри досягнутого рівня розвитку і його перспективи [3].

Терміном «*productivity*» досить часто в англомовній економічній літературі заміняють термін «*efficiency*» (продуктивність). Економічний зміст даного поняття співзвучний із технологічною ефективністю у вітчизняній літературі, іншими словами,

відношенням отриманих підсумкових результатів у натуральному вимірюванні до витрачених ресурсів. У широкому розумінні цей термін позначає редуцію від слів «сукупна факторна продуктивність» (*total factor productivity*). Саме цьому поняттю у вітчизняній економічній науці відповідає поняття «економічна ефективність», під якою розуміється співвідношення сукупних витрат ресурсів і результатів діяльності [3, с. 99].

Проаналізувавши доробки дослідників щодо категорії «ефективність», доходимо висновку, що досить вживаним є трактування її сутності виключно через результат діяльності, який відповідає поставленим цілям без врахування витрат чи ресурсів, що були при цьому задіяні. Даний підхід передбачає, що для здійснення кількісної оцінки рівня ефективності необхідно зіставити фактично отриманий ефект із його очікуваним чи запланованим розміром, що визначається внаслідок досягнення поставленої мети.

Характеризуючи цей підхід до визначення сутності категорії «ефективність», слід зазначити, що результат діяльності є лише одним із елементів її визначення; без характеристики витрат, що були спрямовані на досягнення цих результатів, ця категорія визначена бути не може. Оцінка будь-якої діяльності лише за показниками досягнення заданих результатів (зіставлених із нормативними, плановими або цільовими їх показниками) характеризує «результативність» цієї діяльності, а не її «ефективність».

Загалом на основі проведеного детального семантичного аналізу сутності категорії «ефективність» можна зробити висновок, що в науковому вжитку чітко виділяються такі підходи до її трактування:

– теоретико-сутнісний: передбачає розгляд ефективності з позиції результативності діяльності; лексичну основу такого підходу становить використання прямого перекладу латинських слів «*efficere*» (принести користь) і «*efficientia*» – результативність;

– функціональний (методологічний): розглядається у зв'язку з отриманням певного ефекту; етимологічно поняття «ефект» та «ефективність» походять від лат. *effektus*, що в перекладі означає «виконання», «дія», тобто характеризує ре-

зультат та наслідок відповідних дій. Даний підхід дозволяє визначити ефективність із точки зору організації праці та функціонування персоналу, тобто спирається на результати та витрати самої системи;

– цільовий: конкретизує спрямованість діяльності, що є головною метою діяльності, тобто передбачає досягнення організацією встановлених цілей її основної діяльності найбільш раціональним способом;

– поведінковий – ґрунтується на вимірюванні ступеня задоволення потреб усіх груп, зацікавлених у результатах діяльності організації. Головним критерієм оцінювання ефективності за поведінковим підходом є досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених і впливових сил у результатах діяльності інституцій;

– системний (множинний) – спроба оцінити ефективність управління за допомогою узагальнюючих показників, щоб охопити кілька найважливіших аспектів управлінської діяльності організації.

Оскільки жоден із наведених підходів не має порівняно з іншими абсолютних переваг, у практиці оцінювання ефективності державного управління вважається за доцільне їх комбіноване використання, що, зрештою, підвищує ступінь достовірності отриманих результатів.

Виходячи з найпоширенішого тлумачення «ефективність управління – це результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень)» [4, с. 230]. Аналогічне визначення подає В. Бакуменко: «Ефективність державного управління – це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення» [2]. І надалі в Г. Атаманчука знаходимо: «Ефективність управлінської або адміністративної праці оцінюється шляхом визначення співвідношень між отриманим результатом і затраченими ресурсами. Оцінка обсягу виробленого продукту по відношенню до обсягу витрат дуже важлива з точки зору, насамперед, звітності та підзвітності» [1, с. 390].

Складніше справа виглядає з визначенням вартості результатів діяльності держав-

ного органу. Ця проблема зумовлена тим, що органи виконавчої влади, як правило, є бюджетними установами, що виконують покладені на них державні функції і надають державні послуги. Відповідно, результатом їхньої діяльності, як правило, є не товар, а особливий продукт – певний підсумок надання неринкової суспільної послуги чи виконання суспільної функції. При цьому зміна обсягу суспільних послуг (виконання суспільних функцій), що надаються населенню, не завжди залежить від зміни витрат на утримання органу державної влади, або ж взагалі діяльність основної кількості органів виконавчої влади спрямована на виконання покладених на них функцій, які неможливо виразити в цифрових показниках і оцінках (результатом даної діяльності є певний підсумок, який не завжди можна виразити в грошах).

Розглядаючи результат управління, Г.В. Атаманчук зазначає, що такий результат може [1, с. 394]: не завжди виражатися прибутком; приводити до прямого та непрямого результатів; прямий результат приховує роль управління в його досягненні, прибуток часто виступає як непрямий результат; бути не тільки економічним, але й соціальним, соціально-економічним, політичним, соціально-психологічним і т. д.

Необхідно звернути увагу й на те, що у вітчизняних урядових документах не існує чіткого визначення та розмежування понять «результативність» та «ефективність» у сфері державного управління. Особливість застосування понять «результативність» та «ефективність» частково описується в підручнику «Ефективність державного управління» за редакцією І. Розпутенка [5, с. 49]. Так, результативність управління розуміється там як цільова спрямованість на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління. Тобто «результативність управління» характеризується ефектом, що досягається суб'єктом управління завдяки його впливу на об'єкт управління.

У своїй більшості наукові підходи до розгляду «результативності» діяльності зводяться до того, що під нею розуміють в основному ступінь досягнення мети управління,



очікуваного стану об'єкта управління. Результативність управління визначається значеннями вихідних показників об'єкта управління

Відповідно, під «результативністю» діяльності розглядаємо ступінь досягнення ними запланованих результатів. При цьому підвищення результативності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є обов'язковою умовою підвищення економічної ефективності їх діяльності, тобто підвищення результативності діяльності виступає інструментом підвищення економічної ефективності діяльності в цілому.

Останнім часом ефективність державного управління часто розглядається з позиції саме вимірних складових частин: технічної ефективності і економічної ефективності. Водночас аналіз підходів до визначення ефективності засвідчує, що в даному процесі особлива роль відводиться також соціальному ефекту, який повинен бути стійким, відтворюючим, прогресуючим, містити в собі джерело для подальшого суспільного розвитку.

Оцінювання ефективності державного управління, як правило, зводиться лише до оцінювання діяльності. Так, наприклад, шведський досвід базується на оцінюванні діяльності державних інститутів, що має неформальну назву «Концепція трьох «Е» (economy, efficiency and effectiveness) – модель економічності, ефективності та результативності діяльності «внесок – продукт»:

– економічність (economy) – означає використання належної кількості ресурсів відповідної якості в належний час, у необхідному місці, за розумну ціну – тобто правильне витрачання;

– ефективність (efficiency) – співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення;

– результативність (effectiveness) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів із поставленою метою.

Вивчаючи досвід розвитку державного управління в зарубіжних розвинених країнах, варто звернути увагу на сучасну модель оцінки системи менеджменту в США, яка базується на Урядовому Акті виконан-

ня й результатів та Національного аналізу ефективності (далі – Акт). Акт наголошує на стратегічних результатах, тобто визначає лише два види оцінювання – результатів і наслідків. Від кожної організації вимагається готувати стратегічні та щорічні виконавчі плани, подавати щорічні звіти, що поєднують реальне виконання із цілями, поставленими у виконавчих планах [8].

У вітчизняній практиці оцінювання ефективності державного управління часто використовується підхід, запропонований Г. Атаманчуком [1], який наводить п'ять способів аналізу та оцінки державного управління: 1) звіти органів державної влади та місцевого самоврядування (щорічні послання Президента, звіти уряду, Верховної Ради); 2) масові обговорення та голосування (референдуми); 3) громадська думка; 4) засоби масової інформації; 5) звернення громадян.

Враховуючи вищевикладене, ефективність державного управління пропонується розглядати як комплексну характеристику якості функціонування суб'єктів державного сектора економіки за критерієм повноти досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку.

**Висновки і пропозиції.** Отже, підвищення ефективності діяльності у сфері державного управління – це не тільки і не стільки зміни структури та штату державних установ, скільки перегляд повноважень органів виконавчої влади, вдосконалення механізмів реалізації цих повноважень і функцій та ін.

Для підвищення ефективності державного управління окремими сферами суспільного життя в Україні вбачаємо за доцільне ввести систематичну оцінку їх діяльності. Реалізація цілей та завдань систематичної оцінки дозволить: у максимальній мірі зорієнтувати державне управління різними сферами на досягнення цілей і реалізацію обмежень економічного розвитку; сформулювати адекватний поставленим цілям організаційний та нормативно-правовий механізм їх досягнення; забезпечити звітність та систематичне оцінювання результатами програмно-цільової діяльності, виробити на її основі заходи щодо коригування дій; підвищить результативність, продуктивність, ефективність та якість управлінської діяльності в будь-якій сфері.

При цьому, безумовно, пошук шляхів та механізмів реалізації означених цілей та завдань потребує більш ґрунтовного подальшого дослідження та передбачає, в першу чергу, вивчення питань, пов'язаних із запровадженням інституціональних засад публічного аудиту (в т.ч. й аудиту ефективності – пріоритетної форми публічного аудиту) як модернізаційного механізму підвищення результативності та ефективності державного управління в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: уч. пособие для вузов. М.: Академический проект; Культура, 2006.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
3. Бричко М.М. Оцінювання ефективності управління діяльністю банків в системі фінансових відносин їх стейкхолдерів: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08: «Гроші, фінанси і кредит»; Суми, 2014. 263 с.
4. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за заг. ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання, 2009. 582 с.
5. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. К.: К.І.С., 2002. 420 с.
6. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков. К.: Оріяни, 1998. 364 с.
7. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: пер. з англ. К.: АртЕк, 2001. 392 с.
8. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування. К.: НАДУ, 2012. 260 с.
9. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. 164 с.
10. Шевчук Н.В. Ефективність ресурсного забезпечення діяльності підприємств: проблеми оцінювання. 2010. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=282>.
11. Neely A. Measuring business performance, why, what and how, The Economists Books, London, 1998.

#### **Базыка С. К. Результативность и эффективность в государственном управлении: сущность понятий и их взаимосвязь**

*Обоснована актуальность научных исследований теоретико-методологических основ оценки результативности и эффективности государственного управления в Украине в условиях его модернизации. Рассмотрены базовые научные подходы к определению сущности понятий «результативность» и «эффективность», в том числе и в системе государственного управления. Охарактеризованы подходы к оценке эффективности государственного управления в контексте экономической эффективности и эффективности управления в целом.*

**Ключевые слова:** эффективность, результативность, эффективность государственного управления, результативность государственного управления, публичное управление, публичный аудит, аудит эффективности.

#### **Bazyka S. Efficiency and effectiveness in state administration: the essence of concepts and their interrelation**

*The relevance of scientific research of theoretical and methodological principles of the evaluation of the effectiveness and efficiency of public administration in Ukraine in the conditions of its modernization is substantiated. The basic scientific approaches to the definition of the essence of the concepts of «performance» and «efficiency», including in the system of public administration, are covered. The approaches to assessing the effectiveness of public administration in the context of economic efficiency and management efficiency in general are described.*

**Key words:** effectiveness, efficiency, effectiveness of state administration, efficiency of state administration, public administration, public audit, audit of effectiveness.

УДК 351.074:614.02

**У. Ю. Безкорвайна**аспірант Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

*У статті здійснено дослідження стану інформаційно-аналітичного забезпечення реформування національної системи охорони здоров'я. Визначено відмінності у базових показниках медичної статистики, зокрема демографічних. Констатовано необхідність перегляду, доповнень і уточнень методологічного апарату медичної статистики, його відповідності і можливості порівняння з міжнародними показниками. Виокремлено основні проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення реформування національної системи охорони здоров'я та окреслено напрями їх подолання.*

**Ключові слова:** державне управління, інформаційно-аналітичне забезпечення, медична статистика, механізм державного управління, медсестринська справа, середній медичний персонал, система охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** Основним джерелом інформації про стан здоров'я населення держави і ресурси системи охорони здоров'я є медична статистика. Якість медико-статистичної інформації безпосередньо впливає на обґрунтованість прийняття управлінських рішень у сфері охорони здоров'я, особливо це є важливо в умовах реформування галузі. Зростає важливість достовірності показників діяльності системи охорони здоров'я, методів їх збору, обробки та аналізу.

За часи незалежності України, одним з напрямів розвитку державної політики у сфері охорони здоров'я став напрям побудови системи медичної статистики. Удосконалення галузі медичної статистики сприятиме поліпшенню інформаційного забезпечення державного управління у сфері охорони здоров'я, підвищенню якості аналізу процесу її розвитку, повнішому задоволенні інформаційних потреб громадян.

**Метою статті** є виокремлення проблематики інформаційно-аналітичного забезпечення реформування національної системи охорони здоров'я на прикладі аналізу кадрового механізму державного управління надання медичної допомоги і послуг середнім медичним персоналом в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Власне проблема неспівпадіння, поданої медичної статистики в Україні була піднята Т.М. Камінською у її дослідженні «Про здатність сучасної статистики відображати реформи в охороні здоров'я» (Камінська Т.М., 2005) [3, с.45-49]. Загальні проблеми міжнародного співставлення медичної статистичної інформації подані у дослідженні Белікової І.В. і Кострікова А.В. (Белікова І.В., Костріков А.В., 2013). Проте їх дослідження стосується проблем уніфікації узагальнених інтегральних показників стану здоров'я, серед яких авторами виокремлюються такі основні труднощі [1, с. 238]: наявність чутливих індикаторів до значущих моментів (чутливість до змін); різна методологія отримання інформації; різна міжнародна інтерпретація отриманої інформації; потреба розробки додаткових критеріїв для міжнародного узгодження тих індикаторів, які вже використовуються в різних країнах.

**Виклад основного матеріалу.** У широкому розумінні одним з основних завдань медичної статистики як науки є обґрунтування нормативно-організаційних потреб у наданні окремих видів допомоги, визначення закономірностей зміни рівня здоров'я населення та якості медичної

допомоги, узагальнення результатів діяльності закладів охорони здоров'я, медичних працівників, наукових досліджень тощо [5, с. 67].

Недоліки в організації статистичної служби на різних рівнях, а саме, відсутність в областях правочинного органу з організаційного і методичного керівництва обліком і звітністю, що негативно впливали на практичне використання даних про захворюваність населення і причини смертності, діяльність закладів охорони здоров'я та використання ресурсів системи охорони здоров'я спричинили реорганізацію відділень медичної статистики оргметодвідділів обласних (міських) лікарень в обласні (міські) інформаційно-аналітичні центри [9].

У 2004 році МОЗ України був виданий наказ №592 «Про подальше вдосконалення служби медичної статистики МОЗ України» [10], яким затверджувалися примірні Положення про інформаційно-аналітичні центри медичної статистики Міністерства

охорони здоров'я АР Крим, управлінь охорони здоров'я обласних і міських держадміністрацій, відділів статистики медичних закладів, їх штатні нормативи.

У Таблиці 1 показано динаміку абсолютного показника кількості середнього медичного персоналу і показника забезпеченості середнім медичним персоналом на 10000 населення в Україні за даними МОЗ України за 1991-2017 роки.

Звертає на себе увагу зростання темпу зниження показника забезпеченості середнім медичним персоналом на 10000 населення протягом останніх років (2015-2017 рр.).

У Таблиці 2 показано динаміку показника співвідношення кількості середнього медичного персоналу до кількості лікарів усіх спеціальностей за даними МОЗ України за 1991-2017 роки.

На підставі аналізу розрахованих даних, поданих у Таблиці 2, констатуємо негативну тенденцію до зниження показника співвідношення кількості середнього

Таблиця 1

**Кількість середнього медичного персоналу (абсолютний показник і забезпеченість на 10000 населення) (Україна, 1991-2017 рр.)**

	Показник	Роки								Динаміка показника
		1991	1995	2000	2005	2010	2013	2015	2017	
1	Кількість середнього медичного персоналу, усього, тис.	618	595	541	496	467	441	372	360	(-) 258
2	Кількість середнього медичного персоналу на 10000 тис населення	119,4	116,5	110,3	106,2	102,4	97,4	87,3	85,4	(-) 34,0

Таблиця 2

**Показники співвідношення кількості лікарів усіх спеціальностей до кількості середнього медичного персоналу (Україна, 1991-2017 рр.)**

	Показник	Роки								Динаміка показника
		1991	1995	2000	2005	2010	2013	2015**	2017**	
1	Кількість лікарів усіх спеціальностей, усього, тис.	230	230	226	224	225*	217*	186*	186*	(-) 44
2	Кількість середнього медичного персоналу, усього, тис.	618	595	541	496	467	441	372	360	(-) 258
3	Співвідношення кількості середнього медичного персоналу / кількість лікарів	2,68	2,58	2,21	2,21	2,07	2,03	2,00	1,93	(-) 0,73

Примітка: \* – без зубних лікарів; \*\* – без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях

медичного персоналу до кількості лікарів, що спричинена різкішим зниженням абсолютного числа середнього медичного персоналу.

Методологічними поясненнями Державної служби статистики України роз'яснено що показник кількості лікарів усіх спеціальностей враховує всіх лікарів з вищою медичною освітою на кінець року, які зайняті у лікувальних, санаторно-курортних, санітарних закладах, закладах соціального захисту, освіти, науково-дослідних інститутах, закладах, що здійснюють підготовку кадрів, в апараті управління закладами охорони здоров'я тощо.

До 2008 року у цей показник враховували зубні лікарі, що мають середню медичну освіту. Починаючи з 2008 року у загальній кількості лікарів ця категорія лікарів не враховується.

У кількості середнього медичного персоналу враховуються усі особи з середньою медичною освітою (крім зубних лікарів), які зайняті у лікувальних, санаторно-ку-

рортних, санітарних закладах, закладах соціального захисту, дошкільних навчальних закладах, школах, будинках дитини тощо на кінець року [4].

Проаналізуємо якісні показники забезпеченості лікарями усіх спеціальностей і середнім медичним персоналом населення України у розрахунку на 10000 населення (Таблиця 3). Треба зауважити, що аналогічні показники у міжнародній медичній статистиці розраховуються на 100000 населення.

На підставі аналізу даних, представлених у Таблиці 3 виявлено неспівпадіння статистичних показників, поданих Державною службою статистики України, Центром медичної статистики МОЗ України, регіональними відділеннями Центру медичної статистики МОЗ України (Харківським обласним інформаційно-аналітичним центром медичної статистики), даними ВООЗ (Української бази медико-статистичної інформації та Європейської бази даних статистичної інформації

Таблиця 3

**Первинні демографічні дані і показники забезпеченості лікарями усіх спеціальностей і середнім медичним персоналом населення України (Україна, 1991-2017 рр., за даними Державної служби статистики України [6; 13-14], Центру медичної статистики МОЗ України, КЗОЗ «Харківський обласний інформаційно-аналітичний центр медичної статистики» [7])**

Роки	Показник				
	Чисельність населення (тис. осіб) (дані ВООЗ)	Чисельність населення (тис. осіб) (дані Харківського Центру медичної статистики МОЗ України)	Чисельність населення (тис. осіб) (дані Держстату, демографічний щорічник)	Кількість середнього медичного персоналу на 10000 населення	Кількість лікарів усіх спеціальностей на 10000 населення
1991	51745900	51623500	51944400	119,4	44,4
1995	51276558	51300400	51728400	116,5	45,1
2000	49246305	49115000	49429800	110,3	46,2
2005	46924816	47100500	47280817	106,2	47,9
2010	45690386	45782600	45962947	102,4	49,3
2013	45245894	45372700	45553047	97,4	48,0
2015	42675270	42759700	42929298	87,3	43,7
2017	(-)	42414900	42584542* 42216766**	85,4	44,1
Динаміка показника 1991 до 2017 року	(-) 9070630	(-) 9208600	(-) 9359858	(-) 34,0	(-) 0,3

Примітки: \* – дані статистичного збірника «Чисельність наявного населення України на 1 січня 2017 року» [14]; \*\* – дані статистичного збірника «Розподіл постійного населення України за статтю і віком на 1 січня 2018 року» [13]

«Здоров'я для всіх»). Така ситуація з відображенням основних статистичних показників (чисельність населення) призводить до подальших похибок у розрахунках якісних медико-статистичних показників, які базуються на вищевказаних показниках.

Організаційно, в Україні, діяльність зі збору, обробки та аналізу статистичних показників здійснює Державна служба статистики України, а також галузеві міністерства, у нашому випадку – Міністерство охорони здоров'я України. Координацію діяльності територіальних інформаційно-аналітичних центрів медичної статистики та лікувально-профілактичних закладів щодо збору, обробки та аналізу статистичної інформації здійснює державний заклад «Центр медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України» (далі – Центр медстатистики).

Серед завдань Центру медстатистики, згідно з його статутом, є завдання централізованого збору, обробки та аналізу статистичної інформації про стан здоров'я, надання медичної допомоги населенню, про ресурси охорони здоров'я та їх використання; розроблення і впровадження статистичної методології, яка базується на результатах наукових досліджень, міжнародних стандартах і рекомендаціях; створення необхідних умов для входження України в європейську мережу обміну інформацією та моніторингу; забезпечення достовірності, об'єктивності, оперативності та цілісності інформації, її адекватності завданням реформування галузі. Зокрема, він забезпечує функціонування Української бази медико-статистичної інформації та Європейської бази даних статистичної інформації «Здоров'я для всіх».

Проте, враховуючи дані таблиці 3, власне відмінності у статистичних даних, поданих Держкомстатом України, МОЗ України і Європейським бюро ВООЗ, це завдання не є належним чином виконане.

Наприкінці 2006 року було затверджене Положення про автоматизовану базу даних медичних та фармацевтичних працівників Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Вона була створена з метою розвитку Єдиного інформаційного поля системи охорони

здоров'я України; забезпечення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування достовірною інформацією про заклади охорони здоров'я та їх працівників (за виключенням інформації про особу); отримання закладами охорони здоров'я аналітичної інформації з кадрового менеджменту з метою достовірного планування потреби та ефективного використання наявного кадрового потенціалу; ведення повного автоматизованого обліку працівників закладів охорони здоров'я і власне закладів охорони здоров'я [8]. Нагадаємо, що створення Єдиного інформаційного поля системи охорони здоров'я регламентовано наказом МОЗ України №127 від 21.05.1998 р. [11]. У науковій літературі вживанішим є термін «єдиний інформаційний простір», під яким розуміють сукупність баз та банків даних, технологій їх ведення і використання, інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж, які функціонують на основі єдиних принципів і за загальними правилами, що забезпечує інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їх інформаційних потреб [2, с. 161]. Також потрібно нагадати про Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Єдиного державного медичного реєстру», розроблений МОЗ України у 2010 році.

Позитивними результатами прийняття цього акту повинно було стати сприяння формуванню єдиного медичного простору держави; формування на єдиних методологічних засадах державного обліку суб'єктів господарської діяльності всіх міністерств, відомств та форм власності, які проваджують господарську діяльність з медичної практики, медичних працівників, що в них працюють, та закладів освіти, що забезпечують підготовку кадрів за напрямками «Медицина» і «Фармація»; реалізація державної політики у достовірному прогнозуванні потреби у медичних кадрах, раціональному використанні наявного кадрового потенціалу; забезпечення державних органів інформацією про суб'єктів господарської діяльності всіх міністерств та відомств незалежно від форми власності, які проваджують господарську діяльність з медичної практики, та медичних працівників, що в них працюють; отримання інформації з ка-

дрового менеджменту на всіх рівнях з мінімальними затратами часу та залученням до цієї роботи щонайменшої кількості працівників [12]. Позитивно оцінюючи ідею, покладену в основу цього проекту, треба зазначити, що внаслідок наявності низки формальних недопрацювань щодо його відповідності Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», цей проект був відхилений Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва (рішення №23 від 11.01.2011 р.).

### Висновки і пропозиції.

Здійснений аналіз інформаційно-аналітичного забезпечення реформування національної системи охорони здоров'я вказує на відмінності у базових показниках медичної статистики. Виявлено неспівпадіння статистичних показників, поданих Державною службою статистики України, Центром медичної статистики МОЗ України, регіональними відділеннями Центру медичної статистики МОЗ України (Харківським обласним інформаційно-аналітичним центром медичної статистики), даними ВООЗ (Української бази медико-статистичної інформації та Європейської бази даних статистичної інформації «Здоров'я для всіх»). Така ситуація з відображенням основних статистичних показників (чисельність населення) призводить до подальших похибок у розрахунках якісних медико-статистичних показників, які базуються на вищевказаних показниках.

Звертає на себе увагу зростання темпу зниження показника забезпеченості середнім медичним персоналом на 10000 населення протягом останніх років (2015-2017 рр.). Також констатовано негативну тенденцію до зниження показника співвідношення кількості середнього медичного персоналу до кількості лікарів, що спричинена різкішим зниженням абсолютного числа середнього медичного персоналу. Відносний показник забезпеченості населення середнім медичним персоналом скоротився практично на третину у порівнянні з 1991 роком.

Вважаємо за доцільне рекомендувати МОЗ України вдосконалити Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Єдиного державного медично-

го реєстру» шляхом внесення змін, рекомендованих Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємства. Після усунення вказаних недоліків – подати даний Проект на повторне погодження у вищевказаний комітет. Створення Єдиного державного медичного реєстру сприятиме реалізації державної політики щодо прогнозування потреби у медичних кадрах, раціональному використанні наявного кадрового потенціалу тощо.

### Список використаної літератури:

1. Белікова І.В. Проблеми міжнародного співставлення медичної статистичної інформації / І.В. Белікова, А.В. Костріков // Актуальні проблеми сучасної медицини: Вісник української медичної стоматологічної академії, 2013. – Том 13. – Випуск 2(42). – С. 237-239.
2. Белікова І.В. Сучасні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення системи охорони здоров'я / І.В. Белікова // Україна. Здоров'я нації, 2012. – №2(22). – С. 160-162.
3. Камінська Т.М. Про здатність сучасної статистики відображати реформи в охороні здоров'я / Т.М. Камінська // Статистика України. – 2005. – №21(29). – С. 45-49.
4. Методологічні пояснення // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/oz\\_rik/oz\\_u/oz\\_met07.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/oz_rik/oz_u/oz_met07.html)
5. Надюк З.О. Використання методики побудови трендових моделей прогнозування у системі державного регулювання ринку медичних послуг в Україні / З.О. Надюк // Статистика України, 2008. – №1. – С. 67-70.
6. Населення України за 2015 рік: демографічний щорічник // Державна служба статистики України, 2018 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2016/naselen\\_2015.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2016/naselen_2015.pdf)
7. Основні показники здоров'я населення та діяльності закладів охорони здоров'я Харківської області за 2016-2017 рр. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khomiac.org/doc/pokaznyky2017.pdf>
8. Положення про автоматизовану базу даних медичних та фармацевтичних працівників Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя: На-

- каз Міністерства охорони здоров`я України №842 від 19.12.2006 р. // Офіц. вісн. України від 02.02.2007 р. – №5. – Стор. 45. – Ст. 185. – Код акта 38526/2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0019-07>
9. Про заходи щодо поліпшення медико-статистичної інформації: Наказ Міністерства охорони здоров`я України №159 від 22.08.1995 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-info.biz/legal/baseci/ua-rmwzce.htm>
10. Про подальше вдосконалення служби медичної статистики системи МОЗ України: Наказ Міністерства охорони здоров`я України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_4w/pg\\_ikcuxx.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_4w/pg_ikcuxx.htm)
11. Про створення Єдиного інформаційного поля системи охорони здоров`я України: Наказ Міністерства охорони здоров`я України №127 від 21.05.1998 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parusconsultant.com/?doc=00BEN214F2>
12. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Єдиного державного медичного реєстру»: публічна інформація // МОЗ України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://old.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20100910\\_p.html](http://old.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20100910_p.html)
13. Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2018 року: статистичний збірник // Державна служба статистики України, 2018 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/07/zb\\_rpmu2018xl.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_rpmu2018xl.pdf)
14. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2017 року: статистичний збірник // Державна служба статистики України, 2017 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2017/zb\\_chnn\\_0117.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2017/zb_chnn_0117.pdf)

---

### **Бескоровайна У.Ю. Проблемы информационно-аналитического обеспечения реформирования национальной системы здравоохранения**

*В статье проведено исследование состояния информационно-аналитического обеспечения реформирования национальной системы здравоохранения. Определены различия в базовых показателях медицинской статистики, в частности демографических. Констатировано необходимость пересмотра, дополнений и уточнений методологического аппарата медицинской статистики, соответствия и возможности сравнения с международными показателями. Выделены основные проблемы информационно-аналитического обеспечения реформирования национальной системы здравоохранения и обозначены направления их преодоления.*

**Ключевые слова:** государственное управление, информационно-аналитическое обеспечение, медицинская статистика, механизм государственного управления, медсестринская дело, средний медицинский персонал, система здравоохранения.

### **Bezkorovayna U.Yu. Problems of information and analytical provision of reformation of the national health protection system**

*The article analyzes the state of information and analytical support for the reform of the national health care system. Differences in the basic indices of medical statistics, in particular demographic data, are determined. The necessity of review, additions and refinements of the methodological apparatus of medical statistics, its conformity and the possibility of comparison with international indicators is stated. The main problems of informational and analytical support for reforming the national health system are outlined and the directions of their overcoming are outlined.*

**Key words:** public administration, information and analytical support, medical statistics, mechanism of public administration, nursing, middle medical personnel, health care system.



УДК 338.26(477):352

**В. М. Горбик**

кандидат наук із державного управління,  
генеральний директор Державного підприємства  
«Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс»

## ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ

*У статті розглянуто теорико-методологічні питання щодо особливостей інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом та його ролі в розвитку регіонів України. Проведено аналіз питання відповідності інституційного забезпечення регіонального розвитку до сучасних соціально-економічних трансформацій в Україні. Розглянуто основні тенденції та пріоритети інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів.*

**Ключові слова:** регіон, природно-економічний потенціал, державне управління, розвиток, інституційна складова частина.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі інституційне забезпечення механізму державного управління природно-економічним потенціалом розвитку регіонів України характеризується повільністю, несистемністю та фрагментарністю державних заходів щодо реалізації завдань системних реформ, у тому числі місцевого та регіонального розвитку. У цьому контексті одним із найважливіших чинників зміни ситуації в позитивну сторону має стати ефективним механізм державного управління, йдеться не лише про створення державних структур для управління реформами, а й формування та розвиток мережі громадських організацій, які працюють у сферах системного реформування, як необхідної суспільної інституції, без якої не може ефективно відбуватися цей процес.

Особлива роль у вирішенні зазначеного питання має відводитися інституційній складовій механізму державного управління, а також використанню місцевих актів і зміцненню внутрішнього природно-економічного потенціалу регіонів. Слід зазначити, що природно-економічний розвиток регіонів України суттєво залежить від успішного здійснення державної регіональної політики, основними

заданнями якої є, насамперед, забезпечення умов для динамічного, збалансованого зростання регіонів та підвищення ефективності використання їх природно-економічного потенціалу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** за напрямом досліджень свідчить, що значна увага приділялась проблемам інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом розвитку регіонів, шляхам розв'язання теоретичних проблем та визначенню пріоритетів комплексного розвитку природно-економічного потенціалу регіонів України.

Зокрема, проаналізовано теоритичний та практичний інтерес серед таких дослідників, як І.В. Студенников [7], М.І. Лендшел [5], З.С. Варналій [8], М.І. Долішній [4], О. Коврига [11] та ін. Аналізуючи останні публікації, необхідно зазначити, що багато суттєвих аспектів даної проблеми було розглянуто науковцями, більшістю з них надані практичні рекомендації. У наукових працях цих учених відображаються теоретико-методологічні основи інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, висвітлюються проблеми і окреслюються шляхи їх вирішення.

**Мета статті** полягає в розгляді інституційної складової частини механізму

державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення інституційної складової частини державного управління сталого збалансованого розвитку регіонів, дослідженні та аналізі основних тенденцій та пріоритетів механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів України.

### **Виклад основного матеріалу.**

У процесі дослідження виходимо з положення, що упорядкована сукупність інститутів, що визначають механізм державного управління, мають певні інституційні характеристики, які проявляються в якості встановлених правил, вимог і норм. Інститути характеризуються певним ступенем неоднорідності, що дозволяє поділяти їх на дві групи: формальні і неформальні. На думку Дж. Бьюкена, формальні інститути, з яких випливають правила і обмеження, формуються за допомогою дії тих неформальних механізмів і правил, які вже існують і забезпечують функціонування інститутів [1, с. 248]. Структура формальних інститутів включає в себе:

1) інститути політичної сфери;

2) інститути економічної сфери (процедури укладання контрактів, які регулюються різними правовими законами і нормами права).

Зокрема, М.В. Сухарєв, аналізуючи формальні інститути, розглядає їх як конституції, закони, договори (контракти). З його точки зору, формальні інститути, що включають у себе традиції, звичаї, кодекси поведінки, дозволяють знижувати витрати під час прийняття різного роду рішень з урахуванням умов складного характеру соціально-економічного оточення і обмеженої раціональності. Сталі в суспільстві соціальні і юридично закріплені практики створюють підґрунтя для формування формальних інститутів [7, с. 24].

Формальні інститути механізму державного управління – це не що інше, як суспільні та економічні процеси, що представляють собою основу для формування супутніх процесів, які здійснюються з урахуванням існуючих правил, норм

чи традицій. Для всієї сукупності правил і норм характерна відсутність можливостей самостійних дій, що пояснюється їх безпосередньою пов'язаністю з неформальними інститутами, за допомогою якої вони змінюють їх у певному напрямку і взаємодіють з ними.

Специфіка взаємодії формальних і неформальних інститутів проявляється в тому, що:

1) формальні інститути вводяться на базі позитивного прояву неформального інституту, тобто формалізуються, що дозволяє доповнити існуючі механізми примусу його до виконання також і формальними механізмами;

2) формальне правило (в формальних інститутах) вводиться для протидії сформованим неформальним нормам;

3) неформальні інститути витісняють формальні, якщо останні породжують невиправдані витрати, не приносячи відчутних переваг державі та безпосередньому гаранту таких інститутів;

4) неформальні інститути сприяють реалізації запроваджених формальних інститутів [8, с. 37].

Отже, інститут державного управління – це неформальний інститут, у той час як складові його елементи є формальними, оскільки вони надають певний вплив на розвиток природо-економічного потенціалу регіонів, а їх дія забезпечується дотриманням встановлених правил і норм.

Державне управління забезпечує цілеспрямований процес формування суспільних благ інформаційного характеру за рахунок дій механізмів освіти, застосування медійних технологій та ін., задає певні ідеологічні постулати. На цій основі державне управління формує ментальну базу, яка визначає поведінку населення регіону, визначає умови, в яких формуються права та обов'язки населення, подальші можливості розвитку природно-економічного потенціалу.

Дана система відносин включає в себе стейкхолдерів в особі суб'єктів господарювання, які зацікавлені в тому, щоб гармонізувати ідеологічні постулати поряд із первинними природно-економічними інтересами регіону. Держава, населення і суб'єкти господарювання разом складають

особливу надсистему, яка стає ядром природно-економічного розвитку регіону. Це дає можливість розглядати ідеологічні інститути як форми неформальної інституційної взаємодії, яка визначає основу існуючих і функціонуючих інститутів.

З огляду на встановлений принцип державного управління та стадій відтворювального процесу, можна говорити про повноту ідеологічних інститутів. Механізм державного управління повинен бути спрямований на те, щоб створити умови для становлення ефективної інституційної структури і самих інститутів. Аналізуючи державне управління природно-економічним потенціалом регіонів у розрізі інституційної програми, розглянемо два підходи: -екзогенний і ендогенний [9, с. 312].

Відповідно до екзогенного підходу в центрі уваги знаходиться позитивна зовнішня залежність тих чи інших заходів, які відбуваються в природно-економічних процесах, які досить легко можна спостерігати. У зв'язку із цим виникає каузальний зв'язок інструментів і результатів проведеної державної політики. Даний підхід не передбачає проведення спеціального аналізу функціонування системи з точки зору її внутрішніх механізмів і їх змін.

Ендогенний підхід акцентує основну увагу на те, як змінюються ціннісні установки і механізми взаємодії суб'єктів системи під впливом заходів державної економічної політики. Це говорить про залежність успішного застосування природно-економічних інструментів від узгодженості напрямків економічної політики держави, а також від інституційних змін, що відбуваються в суспільстві, генерування яких здійснюється саме цією політикою [9, с. 313].

Інститути державного управління забезпечують регулювання доступу до рідкісних і цінних ресурсів регіонів із метою їх законного використання, при цьому визначаючи його принципи. Вони відображають сутність тих чи інших інтересів, а також те, як вони можуть бути реалізовані на практиці, з урахуванням того, що рідкість і цінність ресурсів, що визна-

чають складність доступу до них, лежать в основі суперництва, а іноді і конфліктів у боротьбі за володіння цими ресурсами, які є складовою частиною природно-економічного потенціалу регіонів.

Виробництво більшої частини колективних благ для великих груп пов'язано з «ефектом безбілетника». У цій ситуації інституційне державне управління виходить на перший план, займаючи домінуюче становище. Причому значну роль при цьому відіграють етичні норми. У тому випадку, коли безпосереднє здійснення державного контролю неможливо, а дотримання встановлених норм не завжди відповідає прагненням індивідів, ці норми повинні переосмислюватися індивідами так, щоб універсальний принцип був для них в пріоритеті по відношенню до виключення з правил.

Характер діяльності інститутів, культурні традиції визначають їх функціонування, яке зумовлюється безліччю інших чинників, у тому числі і ефективністю, яка не є єдиним визначальним параметром. Зміни в їх відношенні найчастіше відбуваються через зміну цінностей, що визначають їх існування, або ж коли проявляється несумісність інших цінностей і інститутів з ними. З точки зору ефективності подібні зміни, як правило, не відбуваються.

Необхідно встановити, які основні цілі і завдання інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом розвитку регіонів, тому що основні цілі державного управління визначають послідовність його конкретних завдань та їх реалізацію з урахуванням рівня їх пріоритетності. До таких цілей необхідно віднести максимально можливе задоволення всіх суспільних потреб, інституційне виділення для цього суспільних витрат, вивчення цих потреб, громадських інтересів, визначення їх пріоритетності, а також факторів і тенденцій подальшого природно-економічного розвитку регіонів [4].

За допомогою реалізації цих цілей забезпечується дія інструменту держави у вигляді вбудованих стабілізаторів, що регулюють вплив негативних зовнішніх

або внутрішніх чинників на ситуацію природно-економічного потенціалу в цілому. Подібний інструмент можливо використовувати в бюджетній та податковій системах.

Бюджетним стабілізатором можуть виступати різного роду трансферти, які виділяються державою з бюджетних коштів. Трансферти являють собою деякий потік доходів, із тими чи іншими оплатними потоками факторів виробництва, що носять зворотний характер. Із цієї точки зору трансферти можуть розглядатися як види виплат населенню з коштів державного бюджету. До числа таких виплат відносяться пенсії, допомоги по безробіттю, стипендії і та ін.

Наявність у держави певних соціальних зобов'язань зумовлює досить великий обсяг коштів, що перерозподіляються саме таким чином. У зв'язку із цим вплив подібних трансфертів на природно-економічний потенціал регіону досить великий. Для того щоб попередити передчасний перегрів природно-економічного розвитку і недоотримання доходів у період кризи і тим самим забезпечити підтримку такого рівня сукупного попиту і доходів, який сприятиме економічному розвитку регіону, реалізується функція податкового стабілізатора за допомогою вилучення надлишкових доходів у період активного росту економіки [3, с. 63].

Механізм державного управління функціонування подібних автоматичних стабілізаторів показує, що для переходу макроекономічної кон'юнктури на етап підйому необхідно значне збільшення обсягів виробництва і зайнятості, яке дозволить скоротити виплати по безробіттю, а значить, і знизити рівень трансфертних виплат, що здійснюються державою.

Подібне явище призводить до позитивних зрушень у розвиток природно-економічного потенціалу, стабільності регіону у зв'язку з тим, що застосована державою система методів дозволяє знижувати грошові вливання в економіку, в результаті чого знижується і ймовірність передчасного перегріву економічної системи. На етапі рецесії здійснення державою трансфертних виплат сприяє згладжуванню циклічних коливань.

У випадку економічного спаду в економіці відбувається виробничий спад, збільшується рівень безробіття, знижується ділова активність і купівельна спроможність населення. Однак збільшення виплат населенню по безробіттю підштовхує державу розробляти і реалізовувати соціальну політику, яка знову підвищує купівельну активність населення, викликаючи тим самим зростання сукупного попиту в період кризи. Усе це, у свою чергу, знижує швидкість спаду виробництва. Поступово наростаюча ділова активність у подальшому забезпечує зростання виробництва, в результаті чого підвищується рівень продажів, а отже, збільшується і підприємницький прибуток. У кінцевому рахунку збільшуються і податкові виплати. Таким чином, величина надходжень до бюджету змінюється з податку на доходи фізичних осіб [6, с. 41].

Вивчивши наукову спадщину і досвід минулих років, можна зробити висновок, що природно-економічний розвиток відбувається циклічно. Загальна економічна активність піддається періодичним коливанням, які в сукупності формують економічний цикл. На зміну економічному зростанню приходять економічний спад виробництва, процвітання змінюється кризою і депресією. Циклічні умови інформаційних та глобалізаційних процесів позбавляє, на наш погляд, державу, що реалізує системні перетворення, одного з найбільш ефективних способів пристосування до ситуації.

Таким чином, державне управління повине бути спрямоване насамперед на те, щоб забезпечити максимально можливе задоволення матеріальних і духовних потреб населення регіону за допомогою використання суспільних витрат, виділених інституціональним шляхом. Крім цього, він повинен допомагати проводити дослідження потреб та інтересів, сутності, структури, факторів і тенденцій розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Досягнення суспільної мети, поставленої перед державою, передбачає послідовну реалізацію похідних від неї завдань і здійснення ефективної діяльності із задоволення суспільних по-

треб суспільства, визначаючи їх пріоритетність і важливість.

Інституційна складова частина державного управління являє собою неформальний інститут, проте його компоненти є формальними елементами, оскільки вони діють за певними правилами і нормам, тим самим впливаючи на природно-економічний розвиток регіонів. У даний час інституційна складова державного управління зустрічаються практично в будь-якій сфері діяльності, у зв'язку із чим необхідний механізм, що упорядковує застосування даних компонентів. Держава формує і контролює дотримання правових, етичних, антимонопольних та регулюючих норм у процесі господарювання і здійснення господарської діяльності. Тим самим задає формальні правила функціонування неформальних інститутів, а також визначає цільові індикатори самого процесу взаємодії і окреслює необхідні соціально значущі горизонти розвитку ринку.

**Висновки і пропозиції.** Однією з базових засад успішного механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів є формування розвиненого інституційно-правового середовища, інструментами якого є:

– законодавче підґрунтя (окреслення законодавчого фундаменту регіональної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їхньої економічної інтеграції; запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку);

– інституційна підтримка врядування (розвиток взаємозв'язків між рівнями влади шляхом правової розбудови інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, що проживає на їхній території, та, водночас, спроможні адекватно досягти загальнодержавних цілей);

– інституційно-правове підґрунтя для формування та вдосконалення механізму співпраці між регіонами, їхніх кооперації та інтеграції (зокрема, йдеться про міжрегіональне та міжнародне співробітництво на регіональному рівні тощо);

– інституційно-правове забезпечення використання наявного на регіо-

нальному рівні ресурсного потенціалу (зокрема, визначення та унормування закономірностей його відтворення, відновлення тощо в контексті реалізації довгострокових цілей регіонального розвитку).

Таким чином, необхідним є створення ефективного і прозорого, дієвого інституційного забезпечення, що забезпечить взаємодію як держави, так і суспільства, дозволить підвищити відповідальність державних органів влади щодо державного управління природно-регіональним потенціалом регіонів.

### Список використаної літератури:

1. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчёт согласия. Границы свободы / Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1 / Фонд экономической инициативы. М.: Таурис Альфа, 1997. 560 с.
2. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети. К.: Наук. думка, 2006. 517 с.
3. Коврига О. Особливості інституційних процесів на регіональному рівні. URL: [http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n\\_2\\_2008/doc/2/22.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n_2_2008/doc/2/22.pdf).
4. Лендшел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. К., 2000. С. 18–27.
5. Лендшел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі. URL: <http://194.44.230.3/science/idurr/lendel.doc>.
6. Підгрушний Г. Регіональний розвиток: сутність процесу та його особливості. Український географічний журнал. 2008. № 4. С. 39–47.
7. Сухарев М.В. Социальные антиинституты. Экономическая социология. 2004. Т. 5. № 5. С. 23–41.
8. Студенніков І. Інституційна інфраструктура регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і проблеми формування. Екон. Часоп. – ХХІ. 2005. № 9-10. С. 15–23.
9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / за ред. д-ра екон. наук, проф. З.С. Варналія. К.: Знання України, 2005. 478 с.

**Горбик В. М. Институциональная составляющая механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов**

*В статье рассмотрены теорико-методологические вопросы особенностей институциональной составляющей механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом и его роли в развитии регионов Украины. Проведен анализ вопроса соответствия институционального обеспечения регионального развития в современных социально-экономических трансформаций в Украине. Рассмотрены основные тенденции и приоритеты институциональной составляющей механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов.*

**Ключевые слова:** регион, природно-экономический потенциал, государственное управление, развитие, институциональная составляющая.

**Horbyk V. The institutional component of the mechanism of state governance of the natural and economic potential of the regions**

*The article deals with theoretical and methodological issues concerning the peculiarities of the institutional component of the mechanism of state management of natural and economic potential and its role in the development of the regions of Ukraine. The analysis of the compliance of the institutional support of regional development to modern socio-economic transformations in Ukraine was carried out. The main tendencies and priorities of the institutional component of the mechanism of state management of the natural and economic potential of the regions are considered.*

**Key words:** region, natural and economic potential, state administration, development, institutional component.

УДК 352 (477):322

**О. П. Євсюков**кандидат психологічних наук, доцент  
Інституту державного управління у сфері цивільного захисту**РОЛЬ АДВОКАЦІЙНОСТІ В ОРГАНІЗАЦІЙНОМУ  
МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Обґрунтовано, що у сфері соціально-економічної безпеки варто застосовувати, на-самперед, організаційні державноуправлінські інструменти. Визначено, що серед цих інструментів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки особливе місце займає адвокаційність. Вона становить підґрунтя для організаційного механізму державного впливу. Уточнено особливості формування такого механізму, а також основні проблеми його суб'єктного складу та взаємодії. Проаналізовано правові засади, необхідні для адвокаційно-організаційного забезпечення соціально-економічної безпеки України.*

**Ключові слова:** державне управління, організаційний механізм, інструменти, суб'єкти, адвокація, соціально-економічна безпека.

**Постановка проблеми.** Згідно із загальним концептом державного управління воно є тією владною цілеспрямованою й організуючою діяльністю, яка реалізується сукупністю інституцій через застосування певних інститутів (правових, економічних тощо), які передбачають виконання основних і допоміжних функцій управління [3]. Зважаючи на це, можемо наполягати на необхідності детальної характеристики новітніх інструментів і суб'єктів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки та його механізмів з позиції застосування цих підходів: суб'єктно-об'єктного, функціонально-інституціонального, а також відповідних ним методів впливу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку, який охоплює соціальний та економічний, присвячені наукові розробки С. Алексеєва, О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, К. Дубич, О. Іляш, В. Коврегін, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–3; 4].

Формулювання цілей статті. Не применшуючи здобутків вищевказаних науковців, можемо відзначити, що існує необхідність у визначенні ролі адвокаційності

у формуванні організаційного механізму державного у сфері соціально-економічної безпеки в Україні, а відтак і його дії. Усе це й становлять мету нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на розробки вчених у галузі науки «Публічне управління й адміністрування» [1–3], до визначальних елементів сутнісної характеристики державного управління у сфері соціально-економічної безпеки можемо віднести такі:

1) соціальне призначення та спрямованість державної влади. Уважаємо, що перший аспект влади передбачає виконання загальних приписів, тобто рішень представницької, президентської та урядової влади для соціально-економічного розвитку, а другий – можливість участі громадськості у формуванні та контролі за реалізацією державної політики;

2) реалізацію державної влади через систему загальних і спеціальних органів за допомогою реалізації численних і різноманітних організаційно-розпорядчих та виконавчих дій і процедур управлінського характеру тощо.

З урахуванням вищевказаної системи підходів [2; 3; 4] вважаємо, що у сфері соціально-економічної безпеки виникають відносини в ході діяльності державних органів щодо її забезпечення, які охоплюють таке:

1) прогнозування, виявлення, аналіз й оцінку викликів і загроз цій безпеці;

2) визначення основних напрямів державної політики і стратегічне планування у сфері забезпечення такого виду безпеки;

3) правове й організаційне регулювання у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки;

4) запровадження та застосування комплексу оперативних і довготривалих заходів щодо виявлення, попередження й усунення загроз та небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;

5) застосування новаційних інструментів і спеціальних організаційних й економічних заходів із метою забезпечення соціально-економічної безпеки;

6) організацію наукової діяльності в галузі забезпечення соціально-економічної безпеки;

7) суб'єктну координацію (діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування) у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки;

8) фінансування витрат на забезпечення цієї безпеки, контроль за цільовим витрачанням виділених коштів;

9) міжнародне співробітництво з метою забезпечення соціально-економічної безпеки тощо.

Усі види відносин, що виникають у сфері соціально-економічної безпеки, реалізуються в ході протидії органів державної влади різного роду її загрозам і небезпекам. Виявлення можливих загроз для неї і розробка заходів щодо запобігання ним мають першорядне значення для держави. У сфері соціально-економічної безпеки можна виділити такі особливості відносин, що підпадають під сферу дії державного управління:

1) це правовідносини безпосередньо пов'язані із реалізацією завдань і функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в процесі управління в соціально-економічній сфері, а також застосування новаційного інструментарію;

2) це відносини, що передбачають дотримання принципу публічності, який охоплює прозорість і відкритість у сфері соціально-економічної діяльності всіх

суб'єктів економіки та суспільства (курсив наш – Є.О.).

У складі правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки є два основних типи відносин, а саме: відносини владного підпорядкування і відносини рівності сторін. Із останнього варіанту правовідносин існує можливість участі в них усіх суб'єктів в будь-якому поєднанні. Ці правовідносини у сфері соціально-економічної безпеки передбачають участь, зокрема, громадськості у формуванні та контролі за реалізацією державної політики в даній сфері. Така участь визначається особливим правовим режимом та інструментарієм забезпечення. На наш погляд, до останнього можна віднести *адвокацію* (курсив наш – Є.О.). За свідченням К. Дубич, вона становить процес соціальних змін, які чинять вплив на погляди, відносини в суспільстві та співвідношення сил, при цьому зміцнюється стан розвитку громадянського суспільства і розширюються демократичні простори [4]. Для досягнення поставлених прагнень адвокація потребує суб'єктної координації, що охоплює:

1) координацію зусиль;

2) стратегічне мислення;

3) поінформованість;

4) комунікацію;

5) здійснення роз'яснювальної кампанії і мобілізації тощо.

У цілому характеризуючи ситуацію із системою правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки та участі громадськості необхідно відзначити, що дана сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений механізм її державно-правового регулювання. У ній наявно багато недоліків, неузгодженостей, пов'язаних із недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою, прогалин у його правовому регулюванні, деякою декларативністю головного правового документа – Стратегії національної безпеки України на період до 2020 року [6].

Розглядаючи проблеми державного управління у сфері соціально-економічної безпеки в Україні й ураховуючи загальні положення щодо класифікації механізмів державного впливу залежно від методів і способів [3], слід виокремити *механізми*



державного регулювання (управління) в цій сфері (курсив наш – Є.О.). Слід особливо відзначити, що поняття механізму державного регулювання (управління) нормативно не визначене і неоднозначно трактується у вітчизняній державноуправлінській і правовій науці. Так, С. Алексєєв визначав його як основний, вирішальний вираз (вияв) правової дійсності, результативний нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини за допомогою застосування низки правових засобів [1].

Ураховуючи це, вважаємо, що організаційний механізм державного управління у сфері соціально-економічної безпеки відзначається такою специфікою:

1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які виходять від держави;

2) базується на можливості застосування примусової сили держави;

3) має межі впливу на суспільні відносини;

4) передбачає консультації з громадськістю та долучення її до процесів формування та контроль за реалізацією державної політики.

Під час розгляду змістовного боку функціонування виокремленого механізму неминухо постає питання про категорії, які визначають ефективність його організації та дії. Виходячи із цього, доцільно виділити такі ключові елементи організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки: 1) цілі, принципи державного регулювання; 2) суб'єктів, способи і методи державного регулювання; 3) систему законодавства, що регулює забезпечення даного виду безпеки; 4) правовідносини та їх учасників; 5) організаційні процедури тощо.

Слід особливо підкреслити, що найважливішим напрямком забезпечення соціально-економічної безпеки є діяльність держави, орієнтована на виявлення і попередження внутрішніх і зовнішніх загроз для цієї безпеки. Тому в загальнодержавній Стратегії національної безпеки України [6] мають бути виділені такі основні напрямки діяльності органів влади в цій сфері:

– по-перше, мова йде про виявлення випадків, коли фактичні чи прогнозова-

ні параметри економічного розвитку відхиляються від порогових значень соціально-економічної безпеки; а також про розробку комплексних державних заходів щодо виходу країни із зони небезпеки. Заходи і механізми, що забезпечують соціально-економічну безпеку, розробляються паралельно з державними прогнозами соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, а також реалізуються в програмі соціально-економічного розвитку України (зокрема, в Стратегії сталого розвитку України на період до 2020 р. [7]);

– по-друге, це планування й організація роботи, спрямованої на здійснення комплексу заходів із метою нейтралізації чи недопущення виникнення загроз для соціально-економічної безпеки країни;

– по-третє, експертиза прийнятих рішень із тих чи інших питань (фінансових, кадрових, інформаційних тощо) з позиції соціально-економічної безпеки.

Конструктивні елементи організаційного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки одночасно виступають в якості засобів комплексного впливу на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням цієї діяльності. Варто погодитися з тим, що організаційні та правові засоби, як складові елементи комплексного механізму державного регулювання, передбачають процес забезпечення соціально-економічної безпеки в певній послідовності [3]. Підкреслимо, що забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні здійснюється відповідно до Основного її Закону (Конституції), загально визначених принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів, вітчизняних законів, нормативно-правових актів Президента України й Уряду України та інших нормативно-правових актів. Усі ці вищевказані суб'єкти правотворчості є суб'єктами державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. Їх результативна взаємодія дозволяє ґрунтовно розробити правовий документ особливого значення в системі правових актів – загальнодержавну стратегію соціально-економічної безпеки, яка є складовою частиною національної безпеки в цілому. Ця стратегія має

бути орієнтована на реалізацію здійснюваних у країні економічних перетворень у найближчі п'ять-десять років. Державна стратегія – це офіційно визнана система стратегічних пріоритетів, цілей, суб'єктів і заходів у сфері внутрішньої і зовнішньої політики, що визначають стан національної безпеки і рівень сталого розвитку держави на довгострокову перспективу. Ця стратегія повинна включати:

1) характеристику зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз соціально-економічній безпеці як сукупності умов і чинників, що створюють небезпеку для життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави; визначення і моніторинг факторів, що підривають стійкість соціально-економічної системи держави, на середньо- і довгострокову (п'ять-десять років) перспективу;

2) визначення критеріїв і параметрів, що характеризують національні інтереси в галузі економіки і відповідають вимогам безпеки;

3) суб'єктів формування та реалізації соціально-економічної політики, в разі необхідності особливості здійснення інституціональних (інституційних та організаційних) перетворень; необхідні механізми, що нейтралізують або зменшують вплив факторів, які знижують рівень стійкості національної економіки (дет. про інституційні зміни та механізми в системі державного управління йдеться в наукових роботах С. Домбровської, Р. Лукиши, В. Мороз, А. Помази-Пономаренко та ін. [3]). Разом із тим можемо відзначити, що затверджена указом Президента Стратегія національної безпеки України [6] не відповідає повністю всім вищезазначеним вимогам. Дійсно, визначено, що реалізація цієї стратегії повинна здійснюватися через систему заходів, але не конкретизовані критерії такої реалізації (якісні індикатори та кількісні показники – макроекономічні, демографічні, зовнішньоекономічні, екологічні, технологічні та ін.).

Як відомо, об'єктами соціально-економічної безпеки можуть бути визначені особистість, суспільство, держава й основні елементи економічної системи, включаючи систему інституціональних відносин при державному регулюванні

соціально-економічної діяльності. Тому державна стратегія у сфері соціально-економічної безпеки спирається на систему політичних установок країни щодо її гарантування та підтримки, а також захисту загальнонаціональних інтересів. Зважаючи на викладене, можемо стверджувати, що дана Стратегія повинна детермінувати такі пріоритетні напрямки у сфері внутрішньої і зовнішньої політики держави в соціально-економічній сфері:

1) удосконалення політичної системи;

2) оптимізацію системи та механізмів державного управління;

3) консолідацію зусиль та ресурсів центру і регіонів, що необхідні для вирішення завдань соціально-економічного розвитку країни;

4) підвищення можливостей держави у сфері оборони та безпеки;

5) розвиток нових технологій і створення базису для національної конкурентоспроможності;

6) забезпечення збереження багатівітчизняної культури і духовності;

7) підвищення рівня й якості життя українських громадян, якому має передувати розробка та закріплення відповідних стандартів, орієнтування при цьому на кращі практики їх реалізації.

При цьому в державній стратегії у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки повинна бути визначена оцінка сучасних внутрішніх і зовнішніх викликів та загроз національній безпеці, а також потенційних ризиків, що можуть трансформуватися в загрози та чинити негативний вплив на сталий розвиток держави.

Слід підкреслити, що аналізована стратегія є середньостроковою (розрахована на 5 років) і кардинально відрізняється від раніше прийнятих правових документів у сфері соціально-економічної безпеки тим, що закріплює принцип забезпечення національної безпеки, дотримання якого, на наш погляд, вимагає також визначення в цьому нормативно-правовому документі принципу системності, науковості, результативності, ефективності та ін., зважаючи на прийняту Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.), Державну стратегію соціально-економічного розвитку України (2014 р.) тощо [7].

Власне кажучи, необхідно внести корективи до Стратегії національної безпеки України в напрямку визначення в ній сфер забезпечення соціально-економічної безпеки відповідно до встановлених векторів розвитку, безпеки, гідності і відповідальності.

Крім того, Стратегія національної безпеки України [6] повинна сформувати новий організаційний механізм реалізації консолідованих зусиль держави і суспільства з метою підтримки системи безпеки. На наше переконання, в аналізованому нормативно-правовому документі наявні поки що тільки відсильні норми на цей механізм міжсекторної взаємодії. На підставі пропозицій С. Арнштейн, К. Дубич та ін. [4; 8] можемо зауважити, що даний механізм є багаторівневим (зважаючи на рівні державного управління), а також передбачає різний ступінь і форми адвокації, тобто участі громадськості у формуванні та забезпеченні соціально-економічної безпеки. Вважаємо, що уточнення таких складових елементів механізму реалізації адвокаційності (консолідованих зусиль держави і суспільства) в межах Стратегії національної безпеки України [6] покликано забезпечити її соціально-економічну безпеку на системній основі та стане підґрунтям для розробки загальнодержавної результативної концепції національної безпеки. Оскільки адвокаційність в означеній сфері передбачає безтермінову реалізацію процесу щодо відстоювання прав людей (групи людей) із метою вдосконалення та розвитку державної політики й управління, формування ефективного законодавства та актуалізації суспільної думки, соціальних процесів і явищ.

Забезпечення адвокаційності у сфері соціально-економічної безпеки має відбуватися з урахуванням вимог Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [5]. Разом із тим на підставі аналізу Стратегії національної безпеки України до 2020 року [6] можемо відзначити, що вона відповідає не всім вимогам, які висувуються до подібного виду нормативно-правових актів, зокрема в чіткості й обґрунтованості визначення учасників забезпечення соціально-економічної безпеки, в тому числі громадськості, крите-

ріїв, індикаторів, показників і механізмів моніторингу й оцінювання цього виду безпеки. Це зумовлює уточнення суб'єктів, інструментів і алгоритму забезпечення адвокаційності в організаційному механізмі державного управління у сфері соціально-економічної безпеки України.

**Висновки.** Отже, на підставі проведеного аналізу організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки стверджується, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання та відзначається адвокаційністю. Акцентуючи увагу на цій специфіці, відзначимо, що конструктивні елементи організаційного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки одночасно виступають в якості засобів комплексного організаційно-правового впливу на суспільні відносини та забезпечення участі громадськості у формуванні такого впливу. Ці відносини регулюються відповідною прийнятою у 2015 році загальнодержавною Стратегією національної безпеки України до 2020 року і Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [4; 6].

Установлено, що ця Стратегія відповідає не всім вимогам, які висувуються до подібного виду нормативно-правових актів, зокрема в чіткості й обґрунтованості визначення учасників забезпечення соціально-економічної безпеки, критеріїв, індикаторів, показників і механізмів її моніторингу й оцінювання, що включають суб'єктів, інструменти, алгоритми реалізації тощо. Зважаючи на це, запропоновано вдосконалити Стратегією національної безпеки України до 2020 року з урахуванням вимог Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», зокрема щодо забезпечення адвокаційності цієї політики у сфері соціально-економічної безпеки.

#### Список використаної літератури:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. I. Москва: Юрид. лит. 1981. 361 с.
2. Дегтяр О.А., Непомнящий О.М. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком. Вісник Національного університету цивільного захисту Украї-

- ни. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 1(6). С. 1–9.
3. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т., Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
  4. Дубич К. Соціальна адвокація як форма громадського контролю за наданням соціальних послуг в установах паліативної та хоспісної допомоги. Соціальна політика щодо тяжкохворих (невиліковних) громадян: громадськість та опікунські (наглядові) ради як інструмент залучення додаткових ресурсів для діяльності закладів соціального захисту та охорони здоров'я: матеріали III Щоріч. наук.-практ. конф. (Київ, 26.03.2014 р.). Київ: Талком, 2014. С. 30–33.
  5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
  6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287. Президент Українию. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
  7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Президент Українию. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
  8. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA. Journal of the Royl Town Planning Institute. 1971. Vol. 57. Issue 4. pp. 176–182.
- 

**Евсюков А. П. Роль адвокационности в организационном механизме государственного управления в сфере социально-экономической безопасности**

*Обосновано, что в сфере социально-экономической безопасности следует применять, прежде всего, организационные государственно управленческие инструменты. Определено, что среди этих инструментов государственного управления в сфере социально-экономической безопасности особое место занимает адвокационность. Она составляет основу для организационного механизма государственного воздействия. Уточнены особенности адвокационного формирования такого механизма, а также основные проблемы его субъектного состава и взаимодействия. Проанализированы отечественные правовые основы, необходимые для адвокационно-организационного обеспечения социально-экономической безопасности Украины.*

**Ключевые слова:** государственное управление, организационный механизм, инструменты, субъекты, адвокация, социально-экономическая безопасность.

**Yevsiukov O. The role of advocacy in organizational mechanism of public administration in the sphere of social and economic security**

*It was proved that in the field of social and economic security, it is necessary to apply the following state organizational instruments. It was determined that among these instruments of state administration in the field of social and economic security advocacy is a special place. It was defined that advocacy make up the foundation for the relevant organizational state mechanism. The main peculiarities of advocacy formation of this mechanism were specified, as well as the main problems of its subjective composition and interaction. The domestic legal frameworks of advocacy and organizational necessary for social and economic security of Ukraine were analyzed.*

**Key words:** public administration, organizational mechanism, instruments, subjects, advocacy, social and economic security.

УДК 504.06+338.26

**Т. П. Козаченко**

кандидат наук із державного управління,  
докторант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національної академії державного управління при Президентові України

**С. К. Хаджирадева**

доктор наук із державного управління, професор,  
завідувач кафедри публічного управління та публічної служби  
Національної академії державного управління при Президентові України

## СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА: КОНТЕНТ-АНАЛІЗ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ

*Стаття присвячена питанню стратегічної екологічної оцінки в контексті об'єктивності визначення сутності її поняття. Проаналізовано українське законодавство, міжнародні правові акти. Розглянуто існуючі наукові погляди щодо тлумачення дефініції «стратегічна екологічна оцінка» та представлено авторський підхід до її формулювання.*

**Ключові слова:** стратегічна екологічна оцінка, плани, програми, дефініція.

**Постановка проблеми.** Реалії сьогодення змушують визначити необхідність посилення стратегічного екологічного мислення в процесі складання планів і програм. Визначивши це як проблему, в багатьох країнах в даний час запроваджені офіційні вимоги щодо оцінки навколишнього середовища, спрямовані на покращення розгляду екологічного аспекту під час прийняття рішень. Рівень прийняття рішень, до якого застосовується СЕО, називається політикою, планами та програмами (ППП). Спочатку СЕО розглядалася в основному з точки зору застосування принципів проектної екологічної оцінки для PPP [18]. Однак згодом з'явилися різні тлумачення даного поняття.

Наразі в Україні прийнято Закон «Про стратегічну екологічну оцінку». Проте визначення поняття «стратегічна екологічна оцінка» вимагає більш чіткого та точного розуміння його сутності. Від цього, у свою чергу, залежатиме на який саме об'єкт спрямована СЕО, що сприятиме формуванню загального уявлення про можливості СЕО. Визначення прогалин у даному контексті та надання пропозицій щодо їх усунення й стало предметом нашого дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню стратегічної еко-

логічної оцінки, в тому числі в контексті сутнісних характеристик, присвячено роботи таких науковців, як В. Карамушка, Г. Марушевський, В. Пінаєв, Т. Фишер, М. Тетлоу, М. Хануш, К. Вуд, М. Бекер, Дж. Картер, Д. Палехов, І. Шевченко, Л. Руденко, С. Лісовський, В. Садлер, О. Бина та ін. Однак питання сутнісної характеристики СЕО, зазначеної в українському законодавстві, залишається нерозкритим.

**Мета статті** – застосовуючи метод контент-аналізу, надати об'єктивну сутнісну характеристику дефініції «стратегічна екологічна оцінка» та уточнити об'єкт СЕО.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегічна екологічна оцінка отримала міжнародне визнання як основний інструмент інтеграції екологічних пріоритетів у процесі стратегічного планування та прийняття стратегічних рішень. Сприяючи застосуванню принципів сталого розвитку, вона підтримує зусилля щодо переходу до «зеленої» економіки. СЕО слід проводити в процесі підготовки державних стратегічних документів з метою аналізу та обліку наслідків планованої діяльності на ранніх етапах процесу прийняття рішень, коли ще можливий вибір різних варіантів, а також забезпечення адекватних консультацій із зацікавленими органами та громадськістю. Як наслідок, СЕО сприяє підвищенню легітимності процесів плану-

вання і прийняття рішень, а також результатів цих процесів.

Термін «стратегічна оцінка навколишнього середовища» вперше було сформульовано наприкінці 80-х років у проміжному звіті Європейської комісії [27]. Проте концепція оцінки впливу державних планів та програм на навколишнє середовище формально була закріплена в Законі про національну екологічну політику США (NEPA) 1969 року. Даний закон вимагає екологічної оцінки запропонованих федеральних агентських заходів, які, можливо, становлять перші формальні рамки як для оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС), так і для CEO в світі [19].

Зміни у визначенні процесі CEO можна прослідкувати від моменту появи даного способу оцінки до теперішнього часу [20]. Крім того, виходячи з визначень, наведених в табл. 1, можна простежити еволюцію самого поняття CEO (навіть у працях одного вченого) від процесу оцінки політик та документів державного планування до інструменту стратегічного планування.

Основними міжнародними правовими документами в галузі CEO є: Директива 2001/42/ЄС «Про оцінку впливу деяких планів і програм на навколишнє середовище» (далі – Директива по CEO) та Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (далі – Протокол по CEO).

Директива по CEO вступила в силу в 2001 році. Всі країни ЄС були зобов'язані транспонувати її, тобто інтегрувати її положення в національне законодавство, до липня 2004 року. Протокол по CEO був прийнятий в Києві (Україна) у 2003 році на надзвичайній нараді Сторін Конвенції Еспо в ході Конференції міністрів «Довкілля для Європи» та підписаний 36 державами і Європейським співтовариством. В Україні Протокол ратифіковано у 2015 році [11].

З моменту прийняття Директиви 2001/42 / ЄС (Директива про CEO), коли було введено поняття «стратегічна екологічна оцінка», члени Європейського Союзу ухвалили відповідні нормативно-правові акти. Даний процес розтягнувся на кілька років. Наприклад, Болгарія, Франція і Великобританія прийняли законодавчі документи по CEO в 2004 році, а Італія – лише в 2006 році. На тлі слабкого застосування практик CEO члени ЄС використовували роз'яснювальні документи (Керівництво по CEO / SEA Guidelines) для впровадження правильного підходу до CEO [25].

Директива по CEO, будучи прийнятою раніше, мала значний вплив на переговори по Протоколу. Проте між двома документами існують деякі відмінності, що стосуються географічної області охоплення (держави – члени ЄЕК ООН у разі Протоколу та члени ЄС у разі Директиви), а також урахування екологічних міркувань

Таблиця 1

**Еволюція поняття сутності стратегічної екологічної оцінки  
(визначення науковців-існуючі наукові погляди)**

Автор / рік	Поняття	Сутнісна характеристика поняття
R.Thérivel, M.Partidário (1996) [26]	CEO	Систематичний і складний процес оцінки на найбільш ранній стадії екологічного ефекту планів, програм, політик (ППП) та їх альтернатив
B.Noble (2000) [21]	CEO	Це упереджувальна оцінка альтернатив або пропонуваніх PPP в контексті широкого розгляду цілей, об'єктів для вибору найкращих альтернатив для прийняття необхідних рішень
W.Sheate(2003) [24]	CEO	Інструмент підтримки прийняття рішень, створений для інтеграції соціальних і екологічних питань в PPP високого рівня, який об'єднує разом різні аспекти та проблеми, різні перспективи та надає можливі рішення в доступній формі особі, що приймає рішення
M. Partidário (2012) [22]	CEO	Стратегічний інструмент, покликаний створити контекст, який спрямований на сталий розвиток за допомогою інтеграції аспектів охорони навколишнього середовища та сталого розвитку в процес прийняття рішень, а також оцінити можливості стратегічного розвитку та наслідки прийнятих рішень

при розробці політики та законодавства (Директива вимагає застосування СЕО тільки до планів і програм, тоді як Протокол передбачає застосування СЕО також до пропозицій щодо політики та законодавства).

Варто зазначити, що Україна підписала Протокол по СЕО до Конвенції Еспо ЄЕК ООН в 2003 році, на 5-й Загальноєвропейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» (м. Київ). Україною ратифіковано даний Протокол було в 2015 році, що підтверджує наміри імплементації його положень в національне законодавство.

Одночасно Україна робить активні кроки в напрямку європейської інтеграції, яка в даний час є основним принципом її внутрішньої і зовнішньої політики. Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом закріплено принципи та перспективи асоціації Україна-ЄС [12]. У рамках цього процесу прийнято План Заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, який, крім іншого, включає розділ «Навколишнє природне середовище» [4], найважливішим напрямком якого є гармонізація національного законодавства України до вимог європейського законодавства, в тому числі Директиви ЄС 2001/42 / ЕС про оцінку наслідків деяких планів і програм для навколишнього середовища.

Зміст Протоколу по СЕО та Директиви по СЕО в принципових положеннях збігається. Беручи до уваги цей факт, можна стверджувати, що процес гармонізації законодавства України до законодавства ЄС у частині впровадження СЕО дозволяє

одночасно вдосконалювати національне законодавство з урахуванням принципів Протоколу по СЕО, що є результатом імплементації положень Протоколу по СЕО.

Далі, в контексті нашого дослідження щодо надання об'єктивної характеристики сутності поняття «стратегічна екологічна оцінка», наведемо огляд міжнародних правових актів, законодавчих актів країн Східного партнерства та вітчизняного законодавства щодо СЕО, визначимо позитивні сторони, окреслимо прогалини та надамо авторське бачення сутності поняття СЕО.

Зміст Протоколу по СЕО та Директиви по СЕО в принципових положеннях збігається. Беручи до уваги цей факт, можна стверджувати, що процес гармонізації законодавства України до законодавства ЄС у частині впровадження СЕО дозволяє одночасно вдосконалювати національне законодавство з урахуванням принципів Протоколу по СЕО, що є результатом ратифікації Протоколу по СЕО.

Директива ЄС по СЕО і Протокол по СЕО визначають СЕО таким чином (табл. 2):

Як бачимо з табл. 2, сутнісні характеристики в основному співпадають із трактуванням СЕО в Директиві по СЕО, зокрема, це стосується об'єкту СЕО.

Отже, екологічна оцінка (ЕО) може здійснюватися на рівні окремих проектів і на рівні «стратегічних» документів (планів розвитку територій або галузей господарства, програм, політик, стратегій тощо). І буде називатися, відповідно, екологічною оцінкою впливу на довкілля (ОВД) та стратегічною екологічною оцінкою (СЕО) (див. рис. 1).

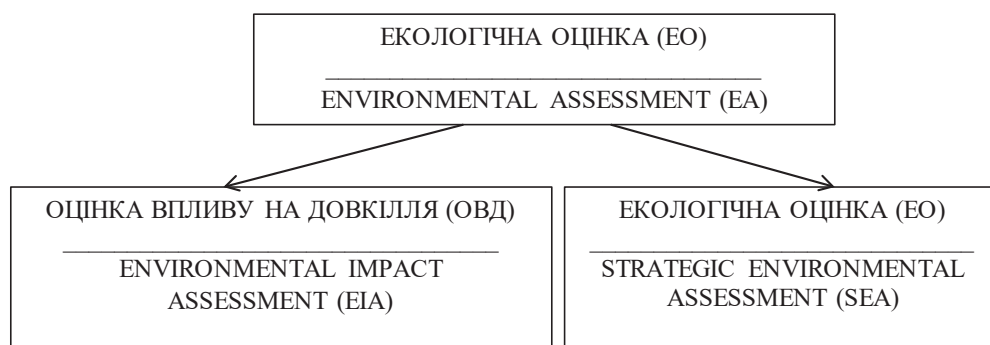


Рис. 1. Види екологічної оцінки

На нашу думку, Директива не повністю розриває сутність поняття CEO, але більш чітко, точне та конкретне визначення CEO наведено в Протоколі про CEO, про що також може свідчити й преамбула Директиви по CEO. Зокрема, там зазначається, що «було вирішено підготувати обов'язковий для виконання протокол про стратегічну екологічну оцінку, який би доповнював існуючі положення щодо оцінки впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті...» [10].

Щодо визначення об'єкту CEO, плани та програми, можемо констатувати, що в обох випадках надано його чітко та зрозуміле тлумачення, а сутнісне наповнення майже співпадає.

Крім міжнародних актів, вважаємо за потрібне звернутися до досвіду надання сутнісної характеристики «стратегічна екологічна оцінка» країн Східного партнерства, які обрали європейський вектор розвитку, а обов'язковість CEO закріплена на законодавчому рівні. Результати контент-аналізу сутності поняття CEO та об'єкту CEO (див. табл.3 ), що є невід'ємною частиною даного поняття, дозво-

ляють констатувати, що в порівнянні із законодавством Грузії та Білорусі в молдовському законодавстві визначено найбільш об'єктивне, чітко, зрозуміле та таке, що відповідає міжнародним вимогам, як саме тлумачення CEO, так і його об'єкт.

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (Додаток XXX) основні вимоги Директиви по CEO, зокрема це стосується і тлумачення CEO та його об'єкту, мали бути впроваджені в Україні через імплементацію даного європейського правового акту шляхом розроблення та прийняття закону України «Про Стратегічну екологічну оцінку».

В Україні з прийняттям Закону «Про стратегічну екологічну оцінку» (Закон про CEO) законодавчо закріплено сутність поняття «стратегічна екологічна оцінка».

Аналізуючи контекст сутнісної характеристики CEO, яка наведена в Законі про CEO, можна констатувати, що як поняття CEO, так і об'єкт CEO не повністю наближено до визначення в міжнародних правових актах. Зокрема, під стратегічною екологічною оцінкою розуміється процедура визначення, опису та оцінювання на-

Таблиця 2

**Контент-аналіз сутності поняття «стратегічна екологічна оцінка»  
(визначення в міжнародних нормативно-правових актах)**

Назва документа	Стратегічна екологічна оцінка	
	Визначення сутності поняття	об'єкт
Директива по CEO [10]	Екологічна оцінка – підготовка екологічного доповіді, проведення консультацій, облік екологічної доповіді і результатів консультацій під час прийняття рішень і надання інформації про рішення відповідно до ст. 4-9 »(ст. 2. (b)).	плани та програми – плани та програми, включаючи співфінансовані Європейським Співтовариством, а також будь-які зміни до них: які підлягають підготовці та/ або затвердженню органом влади на національному, регіональному або місцевому рівнях, або які підготовлені органом влади для затвердження шляхом проходження законодавчої процедури в парламенті або уряді, та які вимагаються законодавчими, нормативними або адміністративними актами
Протокол по CEO [11]	Стратегічна екологічна оцінка – Оцінка ймовірних екологічних, у тому числі пов'язаних зі здоров'ям населення, наслідків, [яка] включає в себе визначення сфери охоплення екологічної доповіді і його підготовку, забезпечення участі громадськості і отримання її думки, а також облік у плані або програмі положень екологічної доповіді і результатів участі громадськості і висловленого нею думки» (ст. 2, п. 6).	Плани та програми – плани й програми та будь-які зміни до них, які: а) вимагаються законодавчими, регулятивними або адміністративними положеннями, б) підлягають підготовці й (або) прийняттю органом або готуються органом для прийняття відповідно до офіційної процедури парламентом або урядом



слідків виконання документів державного планування для довкілля, в тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, яка включає визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, складання звіту про стратегічну екологічну оцінку, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби – транскордонних консультацій), врахування в документі державного планування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій, інформування

про затвердження документа державного планування та здійснюється в порядку, визначеному цим Законом. Об'єктом SEO є документи державного планування, а саме: стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування [15].

Щодо контексту спрямування стратегічної екологічної оцінки, тобто визначення об'єкту SEO (що саме підлягає SEO), варто

Таблиця 3

**Контент-аналіз сутності поняття «стратегічна екологічна оцінка»  
(визначення в законодавчих актах країн Східного партнерства)**

Назва документу	Стратегічна екологічна оцінка	
	Визначення сутності поняття	об'єкт
Закон Республіки Молдова «про стратегічну екологічну оцінку» [23]	Стратегічна екологічна оцінка – оцінка ймовірних екологічних, у тому числі пов'язаних зі здоров'ям населення, наслідків, що включає в себе підготовку доповіді про стратегічну екологічну оцінку, проведення консультацій з органами публічної влади та громадськістю, зацікавленою наслідками реалізації плану або програми, а також проведення за необхідності транскордонних консультацій, облік висновків доповіді про стратегічну екологічну оцінку та результатів консультацій під час прийняття рішень.	плани і програми – плани і програми, включаючи стратегії, що містять плани дій по їх реалізації, які: 1) розроблено відповідно до законодавчих положень, що регламентують або адміністративних актів; 2) мають бути розроблені органом публічної влади та утверджені Урядом або за допомогою законодавчої процедури Парламентом; 3) мають бути розроблені та утверджені органом місцевого публічного управління другого рівня
Закон Республіки Білорусь «Про державну екологічну експертизу, стратегічну екологічну оцінку та оцінку впливу на навколишнє середовище» [2]	Стратегічна екологічна оцінка – визначення під час розробки проектів державних, регіональних і галузевих стратегій, програм (далі – програми), містобудівних проектів можливих впливів на навколишнє середовище (в тому числі транскордонних) і змін навколишнього середовища, які можуть наступити під час реалізації програм, містобудівних проектів з урахуванням внесення в них змін і (або) доповнень.	Не визначено як окреме поняття
Закон Грузії: Кодекс екологічної оцінки [16]	Стратегічна екологічна оцінка – процедура дослідження і загального прогнозування для навколишнього середовища і здоров'я людини шляхом реалізації стратегічного документа, передбаченого цим Кодексом. Етап включає огляд, підготовку звіту РГС, участь громадськості, консультації з уповноваженими адміністративними органами і з урахуванням рекомендацій і результатів оцінки, отриманих від них при затвердженні / затвердженні стратегічного документа	стратегічний документ – підлеглий нормативний акт адміністративного органу, виданий на підставі законодавства Грузії, згідно з яким структура для майбутніх секторів викладена відповідно до глави III цього Кодексу, а також характеристики та / або обсяги діяльності, зазначеної в додатках I і II цього Кодексу

зазначити, що в порівнянні з українським трактуванням поняття СЕО ні в одній законодавчо затвердженій сутнісній характеристиці поняття ми не знаходимо «схеми», «містобудівна документація» тощо.

Під час прийняття рішення про те, що є план або програма, необхідний неупереджений підхід. Зокрема, слід розглядати офіційний документ, який не обмежується намірами, а встановлює курс для майбутньої дій та ступінь, до якого реалізація конкретного документа, ймовірно, матиме значні екологічні наслідки.

Тобто параметри планів можуть включати: документ, що описує намічений шлях проведення або реалізації схеми або політики; плани із землекористування та критерії розвитку; плани з управління відходами; плани з управління водними ресурсами; транспортні плани тощо. Відповідно, програма може являти собою та/або включати ряд проектів для даної території, наприклад, схему відновлення міської території, що складається з ряду розрізнених будівельних проектів.

Для усунення недоліків та обґрунтування власного бачення сутності поняття «стратегічна екологічна оцінка» наведемо детальний аналіз «планів і програм», які є об'єктом СЕО, зазначених у міжнародних документах (які Україна імплементувала та ратифікувала) на противагу вказаного в Законі України «документи державного планування».

Варто підкреслити, що у визначенні «документів державного планування» зазначено «містобудівну документацію» та «схеми», однак ні перше, ні друге не несе собою сутнісне наповнення поняття плану або програми. Містобудівна документація розробляється проектними організаціями та підпадає під дію Закону про оцінку впливу на довкілля.

Зокрема, згідно з трактуванням Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» [14] план включає містобудівну документацію, яка представляє собою текстові та графічні матеріали, а містобудівна документація, у свою чергу, – схеми.

Отже, ідентифікуючи плани та програми в законодавстві України виділимо окремі види планів / програм, які можуть потенційно бути об'єктом СЕО:

- плани та програми національного рівня в різних сферах внутрішньої і зовнішньої політики (прийняті Урядом або Парламентом) – наприклад, програми економічного і соціального розвитку; національні програми, концепції і стратегії (Конституція, Закон про Кабінет Міністрів, Закон про Регламент Верховної Ради України) [1; 7; 13];

- цільові галузеві програми (в області промисловості, сільського господарства, туризму, атомної енергетики, телекомунікацій тощо. Природоресурсні Кодекси та спеціальні закони);

- плани та програми рівня адміністративно-територіальних одиниць (прийняті органами державного управління та місцевого самоврядування на основі відповідних законів) – містобудівні плани населених пунктів, що входять до складу відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також плани та програми благоустрою населених пунктів; програми соціально-економічного розвитку (Закон про місцеве самоврядування; Закон про основи містобудування, Закон про благоустрій населених пунктів; Про регулювання містобудівної діяльності) [8; 9; 3; 14].

- містобудівні плани населених пунктів поділяються на: генеральний план населеного пункту; детальний план території; план зонування території.

Крім того, законодавство також виділяє плани та/або програми регіонального розвитку: (розробляють органи по здійсненню політики регіонального розвитку) – Національна стратегія регіонального розвитку (затверджується Урядом), стратегії та програми регіонального розвитку (Закон про засади державної регіональної політики) [6]. Основні засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм визначає Закон Про державні цільові програми [5].

Проведене нами дослідження щодо визначення сутності поняття СЕО, зокрема об'єкту СЕО, дозволяє констатувати, що найбільш повно та чітко воно визначено в Протоколі по СЕО. Серед положень законодавчих актів країн Східного партнерства можна визначити досвід Молдови.

**Висновки і пропозиції.** Отже, ґрунтуючись на результатах проведеного

контент-аналізу сутності поняття «стратегічна екологічна оцінка» та, зокрема, об'єкту CEO, можемо констатувати, що сутнісна характеристика поняття CEO, яка зазначена в Законі України про CEO дещо перевантажена та не відповідає міжнародним вимогам. Вважаємо найбільш прийнятним та таким, що відповідає міжнародним вимогам, наступне визначення CEO, а саме: «*стратегічна екологічна оцінка* – це оцінка ймовірних екологічних, у тому числі пов'язаних зі здоров'ям населення, наслідків, що включає в себе підготовку Звіту про стратегічну екологічну оцінку, проведення консультацій з органами публічної влади та громадськістю, зацікавленою наслідками реалізації плану або програми, а також проведення при необхідності транскордонних консультацій, урахування висновків Звіту про стратегічну екологічну оцінку та результатів консультацій при прийнятті рішень щодо плану та програми.

Зокрема, в даному контексті *плани та програми* – плани та програми, включаючи стратегії, що містять плани дій щодо їх реалізації, та зміни до них, які: 1) розроблено згідно з положеннями законодавчих, регламентуючих або адміністративних положень; 2) підлягають розробці та затвердженню органом державної влади; 3) підлягають розробці та/або затвердженню органом місцевого самоврядування.

**Перспективи подальшого розвитку** полягають у визначенні концептуальних засад формування системи стратегічної екологічної оцінки.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду: Закон Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З. URL: [http://kodeksy-by.com/zakon\\_rb\\_o\\_gosudarstvennoj\\_ekologicheskoy\\_ekspertize/download.htm](http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_gosudarstvennoj_ekologicheskoy_ekspertize/download.htm).
3. Про благоустрій населених пунктів: Закон України № 2807-IV від 06.09.2005р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>.
4. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України № 1106 від 25.10.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п/paran13#n10>.
5. Про державні цільові програми: Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
6. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
9. Про основи містобудування Верховна Рада України: Закон України № 2780-XII від 16.11.1992 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.
10. Про оцінку впливу деяких планів і програм на навколишнє середовище: директива Європейського парламенту і Ради 2001/42/ЄС від 27 червня 2001 р. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:32001L0042>.
11. Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті: закон України № 562-VIII від 01.07.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/562-19>.
12. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом: Закон України № 1678-VII від 16.09.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>.
13. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
14. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
15. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII.

- URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>.
16. გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი : საქართველოს კანონი 01/06/2017. № 890-III. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3691981>.
  17. Dusik J., Fischer T. B. and Sadler B., with Steiner A and Bonvoisin N. Benefits of a Strategic Environmental Assessment, REC, UNDP. 2003. URL: <http://europeandcis.undp.org> (go to publications).
  18. Fischer T. and Seaton K. «Strategic environmental assessment: Effective planning instrument or lost concept?». Planning Practice and Research. 2002. Vol 17. № 1. Pp. 31–44.
  19. Jones C. et al. Strategic environmental assessment and land use planning, an international evaluation. London: Earthscan, 2005.
  20. Noble B. and Nwanekezie K. Conceptualizing strategic environmental assessment: Principles, approaches and research directions // Environ Impact Asses Rev. 2016. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j>.
  21. Noble B.F. Strategic environmental assessment: what is it and what makes it strategic? // Environ Assess Policy Manag. 2000. № 2(2). Pp. 203–224.
  22. Partidário M.R. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide: Methodological Guidance for Strategic Thinking in SEA // Portuguese Environment Agency and Redas Energeticas Nacionais. Lisbon. 2012. 76 p.
  23. Privind evaluarea strategică de mediu: LEGE Republica Moldova Nr. 11 din 02.03.2017. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=369732&lang=1>.
  24. Sheate W.R., et al. Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing policy SEA // Environmental Policy and Governance. 2003. Vol. 13. P. 1–18.
  25. Thérivel R. Strategic Environmental Assessment in Action. London: Earthscan/James & James, 2004. 288 pp.
  26. Thérivel R., Partidário M.R. The Practice of Strategic Environmental Assessment. London: Earthscan, 1996.
  27. Wood, C. M., and Djeddour, M., The environmental assessment of policies, plans and programmes // Interim report to the European Commission on Environmental Assessment of Policies, Plans and Programmes and Preparation of a Vade Mecum. Manchester: EIA Centre, University of Manchester, 1989. Vol. 1

**Козаченко Т. П., Хаджирадева С. К. Стратегічна екологічна оцінка: контент-аналіз сутності поняття**

*Статья посвящена вопросу стратегической экологической оценки в контексте объективности определения сущности ее понятия. Проанализированы украинское законодательство, международные правовые акты. Рассмотрены существующие научные взгляды относительно толкования дефиниции «стратегическая экологическая оценка», и представлен авторский подход к ее формулировке.*

**Ключевые слова:** стратегическая экологическая оценка, планы, программы, дефиниция.

**Kozachenko T., Khadzhyradieva S. Strategic environmental assessment: content-analysis of the essence of the concept**

*The article is devoted to the issue of Strategic Environmental Assessment in the context of objectivity of defining the essence of its concept. Ukrainian legislation as well as international legal acts have been analyzed. Existing scientific views on the interpretation of the definition of «Strategic Environmental Assessment» are considered and an author's approach to its formulation is presented.*

**Key words:** strategic environmental assessment, plans, programs, definition.

УДК 339.138:628

**В. В. Круглов**

кандидат наук із державного управління,  
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування  
Харківського національного університету будівництва та архітектури, докторант  
кафедри економічної політики та менеджменту  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРОЕКТАХ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ**

*У статті проаналізовано можливості забезпечення водопостачання та водовідведення шляхом використання механізмів державно-приватного партнерства. Можливості механізмів державно-приватного партнерства дають надію на створення чітких правил та моделей співпраці державного та приватного сектору у сфері водопостачання та водовідведення. Співробітництво держави й приватного бізнесу в інфраструктурних проєктах створить позитивний інвестиційний клімат та забезпечить подальше залучення інвесторів у проєкти державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** інвестиції, житлово-комунальне господарство, регіональний розвиток, державно-приватне партнерство, проєкти.

**Постановка проблеми.** Обмеженість природних ресурсів у світі створює відповідні проблеми щодо їх інтенсивного використання та рівномірного розподілу. Особливо складна ситуація спостерігається у сфері забезпечення водними ресурсами. Зростання населення, прискорена урбанізація, зменшення джерел води відповідної якості ускладнюють організацію системи водопостачання. Значна кількість людей у світі не мають доступу до покращених джерел води, користуються забрудненою питною водою та не мають відповідного рівня санітарії, що призводить до розповсюдження хвороб та високої смертності.

Якщо розглядати питання з технічної точки зору, то проблематика водопостачання включає в себе проєктування та будівництво нових водорозподільчих мереж і систем водовідведення та супутньої інфраструктури (насосні станції, очисні споруди), реконструкцію існуючих мереж та технічне обслуговування комплексу об'єктів.

Враховуючи, що послуги з водопостачання та водовідведення є сферою, яка формується та регулюється державою, остання розробляє відповідні законодав-

чі акти, що нормують відносини суб'єктів та об'єктів сфери житлово-комунальних послуг. В основі політики щодо розвитку сфери водорозподілення знаходиться забезпечення послугами водопостачання споживачів, підвищення стандартів на питну воду до стандартів Європейського Союзу, підтримання ефективної роботи мереж водопостачання та водовідведення, будівництво або реконструкція систем водопостачання та водовідведення.

Зазначені напрями передбачають значні інвестиційні вкладення в розбудову системи водопостачання та водовідведення. У доповіді «Глобальний аналіз і оцінка стану санітарії та питного водопостачання» [1] відзначається, що протягом останніх трьох років країни щорічно збільшували бюджетні асигнування на водопостачання, санітарію та гігієну в середньому на 4,9%. При цьому 80% країн визнають, що фінансових коштів, які виділяються на цілі водопостачання, санітарії та гігієни, недостатньо для досягнення встановлених в цих країнах цільових показників у цій сфері. На жаль, Україна також не має можливості залучати необхідні кошти в розвиток практично всіх напрямів житлово-комунального господарства.

Багато країн із різним рівнем економічного рівня мають відповідний досвід за-

лучення інвестиційних ресурсів шляхом застосування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП). Використовуючи різні форми ДПП (контракт на управління, концесія, оренда), держава шляхом поєднання власних можливостей з потенціалом приватного власника забезпечує споживачів якісними послугами в різних секторах житлово-комунальної сфери, в тому числі і в секторі водопостачання та водовідведення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання реалізації проектів ДПП сфери водопостачання та водовідведення досліджували у своїх працях Д. Воївонтас, О. Дженсен, А. Чан, Т. Янг та інші. Незважаючи на наукові напрацювання, є необхідність розгляду особливостей реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері водопостачання та водовідведення.

**Метою статті** є аналіз світового досвіду використання ДПП у сфері водопостачання та водовідведення та можливостей його застосування в Україні під час реалізації інфраструктурних проектів.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація завдань щодо забезпечення водопостачання та водовідведення в різних країнах світу суттєво відрізняється. Окремі країни, що розвиваються, мають необхідність задовольнити базові потреби населення, країни з високим рівнем економічного розвитку вирішують завдання забезпечення високої якості послуг, які надаються. Проблеми водопостачання в урбанізованих регіонах країн, що розвиваються, виникають внаслідок взаємодії пов'язаних факторів: високий приріст населення, недостатність інвестицій в інфраструктуру водопостачання та проблеми з доступністю придатних джерел води [2]. Через прискорені темпи урбанізації та індустріалізації водопостачання з місцевих водних ресурсів значно відстає від високих потреб у більшості міських районів [3].

Щорічні (поточні і інвестиційні) витрати на послуги з водопостачання та очищення стічних вод в 2025 році складуть близько 600 млрд. дол. США для країн ОЕСР і 400 млрд. дол. США для країн БРІК. Багато мереж досягли критичного

строку експлуатації і страждають від хронічних переповерхень, результатом чого є потрапляння 3,23 трлн. літрів неочищених стічних вод у поверхневі води щороку [4, с. 88].

У матеріалах Всесвітньої організації охорони здоров'я [5, с. 14] відзначається, що 74% і 67% країн (з 94 країн, що досліджувалися) включили у своє законодавство право людини на воду та санітарію відповідно. Необхідно, щоб всі країни-члени ООН, особливо країни, які мають слабший доступ до питної води, зробили аналогічний крок для визначення права людини на воду і санітарію в якості основних прав. Але тільки близько 50% країн здійснюють конкретні заходи щодо повторного використання стічних вод у своїх національних планах [5, с. 26]. Через прискорення індустріалізації та урбанізації темпи випуску міських стічних вод ростуть зі швидкістю 5% на рік. Однак поточна потужність очищення стічних вод відносно низька [6].

З огляду на суспільну важливість сектору інфраструктури, де проблеми з ринковими підходами і мобілізацією доходів величезні, модель державно-приватного партнерства забезпечує надійний варіант для залучення необхідних інвестицій. Спільно державні та приватні партнери можуть зосередитися на своїх відповідних специфічних компетенціях [7].

Державно-приватні партнерства для водогосподарських служб включають обробку і розподіл питної води, а також збір, очищення і видалення стічних вод. Більш ефективний доступ до водопостачання і санітарії є основними чинниками для поліпшення стану здоров'я і харчування людей [8, с. 229]. За оцінками Всесвітньої організації охорони здоров'я, кожен долар США, інвестований в водопостачання і санітарію, генерує 4-12 доларів США на користь для здоров'я [4, с. 89].

База даних участі приватного сектору у водорозподільчій сфері (PSP Water) класифікує ДПП по п'яти категоріях: модель «проекування-будівництво-експлуатація» (DBO) та «будівництво-експлуатація-передача» (BOT) і його варіантів; моделі з високими капітальними витратами; моделі із середніми капітальними вкладеннями, включаючи договори оренди, концесії,

афірмації і операційні контракти; моделі з низькими капітальними витратами, що охоплюють контракти на управління і обслуговування. Слід зазначити, що досвід роботи з ДПП у водному секторі набув значного поширення у світі: 110 країн представлені в базі даних PSP Water, які мають хоча б один контракт із ДПП протягом останніх двох десятиліть. У процесі реалізації проєктів державний партнер привносить довгострокову перспективу на підприємство, забезпечує, щоб зовнішні ефекти враховували соціальну справедливість. Приватна сторона надає управлінський досвід, ефективність і готовність впроваджувати новаторські підходи [9].

Участь приватного сектору у водопостачанні є позитивною, оскільки приватні підприємства працюють під більшим контролем, ніж державні; мають більший стимул для зменшення втрат, тобто мінімізують упущену вигоду; використовують міжнародний досвід і ноу-хау. ДПП може значно підвищити технічний потенціал, ефективність та інновації водної промисловості, спираючись на технічні знання в галузі. На адміністративному рівні можна підвищити управлінську і операційну ефективність шляхом впровадження інноваційних адміністративних стратегій. Можливе зменшення потреб у субсидіях, оскільки державні субсидії можуть бути перерозподілені на інше. Ефективне реагування на потреби споживачів і скарги є ще одним позитивним результатом. Цілями контракту на управління визначаються: підвищення ефективності роботи з метою посилення фінансової стійкості сектору; підвищення надійності водопостачання для всіх споживачів; залучення капіталу для поліпшення і реконструкції водної інфраструктури; поліпшення якості води; скорочення середнього часу реагування на проблеми [10].

Збереження узгодженості в межах державної політики також передбачає зміцнення механізмів координації на рівні державних органів і формування загального розуміння цілей, засобів і ресурсів для забезпечення водою. Інші координаційні механізми, такі як контракти, міжсекторальне співробітництво, показники ефективності, інформаційні системи і фінансові трансферти, мають вирішальне значення для

ефективного спільного управління якістю води державними і приватними суб'єктами. Партнерські відносини з приватним сектором передбачають створення відповідних механізмів для визначення умов, які підтримують довгострокову фінансову стійкість і доступність партнерських відносин; забезпечення політичної волі і нормативної бази, що узгоджувало б корпоративну практику з громадськими цілями і зменшувало ризики для інвесторів; зміцнення механізмів підзвітності, які можуть допомогти подолати невизначеність довгострокових угод, зберігаючи при цьому гнучкість і здатність партнерств адаптуватися до мінливих умов. [4, с. 95].

З метою розробки узгоджених альтернативних сценаріїв партнерства між державним і приватним секторами слід проаналізувати: потенційні форми партнерських відносин, які будуть служити основою для подальшого процесу оцінки; можливі інституційні механізми сектору водопостачання; плани дій з управління водними ресурсами, які можуть забезпечувати вимоги доступності води для конкретного географічного об'єкта в межах даного часового періоду; програмування інвестицій для кожного плану дій, а також детальна оцінка витрат і цін на послуги водопостачання та водовідведення; можливості зовнішнього фінансування [11, с. 331].

На рис. 1 представлена методологія оцінки сценаріїв ДПП. Кожна форма ДПП визначає домовленості між партнерами і визначає частку інвестиційних витрат, ризиків, обов'язків і доходів, питання володіння існуючими і новими активами, терміни і розмір платежів; опис об'єктів або послуг, які будуть надаватися; основні завдання, що реалізуються партнерами, враховуючи обрану модель потенційного контракту між партнерами (будівництво, експлуатація і обслуговування). Потенційні інституційні механізми визначають розподіл обов'язків на кожному рівні прийняття рішень для державних органів, уповноважених управляти водними ресурсами. Альтернативні партнерські відносини з ДПП вважаються прийнятними, коли набір інвестицій є економічно ефективним для обох партнерів. Приватний партнер для підвищення ефективності державного сектору реалізує

функції з управління водними ресурсами, проектування і будівництва об'єктів, експлуатацію та обслуговування водопровідних мереж, контроль якості послуг, що надаються, і фінансове управління системою. Угода може включати: забезпечення соціальних цілей (наприклад, послуги за зниженими цінами для певних сегментів ринку); досягнення конкретних екологічних цілей щодо водних ресурсів [11].

Аналіз джерел [12–16] визначив основні фактори ризику проектів ДПП, які вимагають ретельного дослідження та оцінки: проблеми фінансування, ризик завершення, суб'єктивна оцінка проекту, державне

втручання і державні кредити, невизначеності ціноутворення (тарифу), порушення контракту урядом, брак джерел води, вартість будівництва і часу перевитрат, юридичний ризик, політичний ризик, ринковий попит, відсутність підтримки інфраструктури, урядові кредитні та технічні ризики, податки, неформальна конкуренція, рівень інфляції, коливання валютних курсів, крадіжки води, невивплата боргів, високі операційні витрати, волатильність курсу інфляції, відсоткові ставки.

Незважаючи на те, що участь приватного сектору привела до більш плідної співпраці у сфері розробки і управління інфраструк-



Рис. 1. Методологія оцінки альтернативних сценаріїв ДПП  
Джерело: [11]



турою ніж при безпосередньому наданні послуг водопостачання, залишається багато проблем. Це пов'язано з плануванням розвитку інфраструктури (зокрема, введенням очисних споруд в загальний ланцюжок забезпечення); довгостроковою фінансовою стійкістю проектів; якістю нормативної бази; створеними стимулами для забезпечення роботи та координації партнерів в інтересах суспільства [4, с. 93].

Державні органи повинні надавати юридичну підтримку і приймати відповідні фінансові, податкові та управлінські заходи, особливо в галузі фінансів, де конкретні рекомендації стосуються рівня податків і зборів, а також бюджетного планування для прямих інвестицій, урядових закупівель, субсидування і податкових надходжень. Спільне використання і розуміння досвіду попередніх проектів можуть створити сприятливі умови, які полегшать розвиток проектів з очищення стічних вод. Рівень соціального капіталу підприємства повинен давати покращені перспективи з точки зору залучення фінансування для проектів, включаючи їх планування, будівництво і експлуатацію, тим самим займаючи провідну роль в очищенні стічних вод [6].

Як бачимо, сфера водопостачання та водовідведення, попри свою соціальну важливість, не отримує необхідного фінансування, враховуючи обмеженість державних ресурсів, технічну складність реалізації проектів та інших чинників (відсутність джерел води, необхідність переробки стічних вод, підвищені потреби до якості послуг, прискорена урбанізація та ін.). Залучення приватного власника до реалізації проектів інфраструктурної розбудови мереж у межах державно-приватного партнерства може забезпечити залучення інвестицій, впровадження ефективних технологій та інноваційних рішень у сфері водопостачання та водовідведення. Але довгострокові проекти стикаються з проблемами, пов'язаними з розподілом обов'язків між партнерами, з політичними, правовими та технічними ризиками, що потребує професійного підходу до вирішення на основі напрацьованого досвіду.

**Висновки і пропозиції.** Розвиток системи надання житлово-комунальних послуг (в т. ч. в секторі водопостачання та водовідведення) є досить нагальною пробле-

мою, що вимагає значних зусиль із боку органів державної влади та місцевого самоврядування на рівні муніципальних утворень та об'єднаних територіальних громад. Реалізація завдань поліпшення якості послуг, розширення доступу до послуг, впровадження енергозберігаючих технологій вимагає залучень ресурсів та інвестицій, що можливо здійснити в межах реалізації інфраструктурних проектів ДПП. Участь приватного власника впроваджує сучасну систему управління, динамічне реагування на проблеми та кризові ситуації, надійність надання послуг, скорочення бюджетних витрат на соціально важливу інфраструктуру.

Важливим залишається забезпечення фінансової стійкості проектів, формування нормативно-правової бази, зменшення ризиків, адаптивність проектів ДПП до мінливого зовнішнього середовища, досягнення соціальних та екологічних цілей, використання світового досвіду реалізації проектів у сфері водопостачання та водовідведення. Успішна реалізація проектів ДПП у сфері водопостачання та водовідведення забезпечує позитивний вплив на якість життя, покращення екологічного стану відповідних територій, стимулює розвиток супутніх сфер діяльності (утилізація відходів, поставка матеріалів та обладнання для сфери водопостачання та водовідведення та ін.), створює позитивний інвестиційний клімат для подальшого залучення інвесторів.

#### Список використаної літератури:

1. Financing universal water, sanitation and hygiene under the sustainable development goals: UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) 2017 Report. URL: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254999/9789241512190-eng.pdf;jsessionid=171BC7B67DB4EDF40C13795664155D27?sequence=1> (дата звернення: 12.06.2018).
2. Van der Bruggen B., Borghgraef K., Vinckier C. Causes of water supply problems in urbanised regions in developing countries. *Water resources management*. 2010. № 24(9). P. 1885–1902.
3. Mukherjee S., Shah Z., Kumar M. D. Sustaining urban water supplies in India: increasing role of large reservoirs. *Water resources management*. 2010. № 24(10). P. 2035–2055.

4. Kauffmann C. Financing Water Quality Management. International journal of water resources development. 2011. № 27(1). P. 83–99.
5. UN-water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2014 report: investing in water and sanitation: increasing access, reducing inequalities. Geneva: United Nation and World Health Organization, 2014. 90 p.
6. Yang T. et al. Application of the public-private partnership model to urban sewage treatment. Journal of Cleaner Production. 2016. № 142. P. 1065–1074.
7. Mukherjee S., Chakraborty D. Urbanization and Demand for Water and Sanitation Services: An Analysis on Cross-Region Investment Requirements. 2016. URL: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/74767/1/MPRA\\_paper\\_74767.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/74767/1/MPRA_paper_74767.pdf) (дата звернення: 12.06.2018).
8. Cronin A. A. et al. Water, Sanitation and Hygiene: Moving the Policy Agenda Forward in the Post-2015 Asia. Asia & the Pacific Policy Studies. 2015. № 2(2). P. 227–233.
9. Jensen O. Public-private partnerships for water in Asia: a review of two decades of experience. International journal of water resources development. 2017. № 33(1). P. 4–30.
10. Al-Jayyousi O. R. Scenarios for Public-Private Partnerships in Water Management: A Case Study from Jordan. International Journal of Water Resources Development. 2003. № 19(2). P. 185–201.
11. Voivontas D. et al. Public-Private Partnerships in the Water Sector: A Case Study in the Cyclades Islands, Greece. Water international. 2002. № 27(3). P. 330–342.
12. Cheung E., Chan A. P. C. Risk factors of public-private partnership projects in China: Comparison between the water, power, and transportation sectors. Journal of Urban Planning and Development. 2011. № 137(4). P. 409–415.
13. Wibowo A., Mohamed S. Risk critically and allocation in privatised water supply projects in Indonesia. International Journal of Project Management. 2010. № 28(5). P. 504–513.
14. Xu Y. et al. Identification and allocation of risks associated with PPP water projects in China. International Journal of Strategic Property Management. 2011. № 15(3). P. 275–294.
15. Zeng S. X. et al. Identifying risk factors of BOT for water supply projects. Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Water Management. Thomas Telford Ltd. 2008. № 161(2). P. 73–81.
16. Ameyaw E. E., Chan A. P. C. Evaluation and ranking of risk factors in public-private partnership water supply projects in developing countries using fuzzy synthetic evaluation approach. Expert Systems with Applications. 2015. № 42(12). P. 5102–5116.

---

### **Круглов В. В. Государственно-частное партнерство в проектах водоснабжения и водоотведения**

*В статье проанализированы возможности обеспечения водоснабжения и водоотведения путем использования механизмов государственно-частного партнерства. Возможности механизмов государственно-частного партнерства дают надежду на создание четких правил и моделей сотрудничества государственного и частного сектора в сфере водоснабжения и водоотведения. Сотрудничество государства и частного бизнеса в инфраструктурных проектах создаст положительный инвестиционный климат и обеспечит дальнейшее привлечение инвесторов в проекты государственно-частного партнерства.*

**Ключевые слова:** инвестиции, жилищно-коммунальное хозяйство, региональное развитие, государственно-частное партнерство, проекты.

### **Kruhlov V. Public-private partnerships in water supply and sewage projects**

*The article analyzes the possibilities of providing water supply and sewage by using mechanisms of public-private partnership. The possibilities of public-private partnership mechanisms give hope for the establishment of clear rules and models for cooperation between the public and private sectors in the field of water supply and sewage. The cooperation of the public and the private sector in infrastructure projects create a positive investment climate and provide further attraction of investors to the projects of public-private partnership.*

**Key words:** investments, housing-communal facilities, regional development, public-private partnership, projects.

УДК 35:69.009

**І. А. Лагунова**аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## **КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ІЗ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРАХ БУДІВНИЦТВА ТА ЕКСПЛУАТАЦІЇ СПОРУД**

*У статті застосовано комплексний підхід до формування категорійно-понятійного апарату з публічного управління у сферах будівництва та експлуатації споруд. Уточнено поняття: «будівництво», «будівельні норми», «технічне регулювання», «технічний регламент», «ризики в будівництві». Проаналізовано етапи процесу будівництва, який включає в себе всі організаційні, проектні, будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи, пов'язані зі створенням, зміною або знесенням об'єкта. Проаналізовано види ризиків, що виникають у процесі будівництва, зокрема неминучі ризики та ризики, пов'язані з невідомістю. Обґрунтовано фактори зменшення можливих збитків та певних втрат під час процесу будівництва та експлуатації споруд. Визначено документи, що закріплюють у чинному законодавстві дану діяльність в Україні. Зазначено, що будівництво та експлуатація споруд пов'язані з виникненням фінансових та технічних ризиків.*

**Ключові слова:** будівельні норми, технічне регулювання, технічне регламент, ризики в будівництві, публічне управління, експлуатація споруд.

**Постановка проблеми.** Протягом останніх десятиліть активно обговорюються питання, пов'язані з теоретичними та практичними аспектами вдосконалення технічного регулювання та нормативної бази в галузі будівництва України. Виникнення даної проблематики зумовлено особливостями будівельної сфери та відсутністю належного рівня систематизації відповідного рівня категорійно-понятійного апарату.

Слід відзначити, що вже не перший рік експерти будівельної сфери зазначають, що технічне регулювання в галузі будівництва в Україні вимагає системного оновлення та розвитку. Саме тому на сьогодні постала необхідність у проведенні детального аналізу, який буде присвячений вдосконаленню системи технічного регулювання та нормативної бази галузі, визначенню ключових понять, що дасть можливість дослідити понятійно-категорійний апарат, визначити можливі ризики державного управління у сфері будівництва та експлуатації споруд та необхідність переходу до публічного управління за допомогою засобів технічного регулювання у будівництві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасних умовах становлення української держави виникає певна кількість невирішених питань. Вперше визначення публічному управлінню дав англійський держслужбовець Десмонд Кілінг: «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [1, с. 15].

Як стверджує Крістофер Поллітт, професор із публічного управління Лювєнського католицького університету, термін «публічне управління» може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків, структури і процедури органів державної влади, системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур [2, с. 12]. Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики. Тож до сфери публічного управління входить нормативно-правове та нормативне регулювання.

Український дослідник Є. Комар [3] у своїх працях формулює систему підзаконних нормативно-правових актів та документів технічного регулювання у сфері капітального будівництва. Науковець В. Ціленко [4] розкриває сутність правового регулювання будівельної діяльності. Питання інтеграційних процесів у будівництві визначені в наукових здобутках Г. Гриценко [5]. Однак на сьогодні недостатня кількість наукових досліджень, що присвячені специфіці функціонування системи технічного регулювання в будівництві, саме тому дана проблематика актуальна і потребує комплексного підходу.

**Мета статті** полягає в дослідженні сучасного категорійно-понятійного апарату з управління в галузі будівництва та експлуатації споруд засобами технічного регулювання, обґрунтуванні особливостей науково-теоретичних форм у галузі будівництва, здійсненні комплексного дослідження законодавчих документів в українській державі.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні зростає необхідність у тлумаченні важливих факторів за для зменшення можливих збитків та певних втрат під час процесу будівництва та експлуатації споруд. Отже, перш за все, слід визначитися з такими поняттями, як «будівництво», «будівельні норми», «технічне регулювання», «технічне регламент», «ризик у будівництві».

Будівництво – галузь матеріального виробництва, в якій створюються основні фонди виробничого і невиробничого призначення: готові до експлуатації будівлі, будівельні конструкції, споруди, їх комплекси. Будівництво включає такі види, як: нове будівництво, реконструкція, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва. Процес будівництва включає в себе всі організаційні, проектні, будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи, пов'язані зі створенням, зміною або знесенням об'єкта, а також взаємодію з компетентними органами з приводу виробництва таких робіт. Результат будівництва представляє собою об'ємну будівельну систему призначену для проживання і (або) діяльності людей, розміщення виробництва, зберігання продукції

або утримання тварин, що має надземну і (або) підземну частини, включає в себе приміщення, мережі та системи інженерно-технічного забезпечення.

«Будівництво – явище різнопланове, є об'єктом правового регулювання різних суспільних відносин, зокрема й адміністративно-правових. Державна політика в будівельній галузі здійснюється шляхом вироблення, прийняття та застосування нормативно-правових актів, будівельних норм та правил. Одним з основних обов'язкових елементів системи державного управління є контрольна-наглядова функція держави за суб'єктами будівельного ринку» [6]. Категорійно-понятійний апарат з публічного управління у сферах будівництва та експлуатації споруд включає в себе поняття «будівельні норми».

Будівельні норми – затверджений суб'єктом нормування підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури [7].

За своїм призначенням будівельні норми поділяються на державні та галузеві. Державні будівельні норми – це нормативний акт, затверджений центральним органом виконавчої влади з питань будівництва та архітектури.

Галузеві будівельні норми – нормативний акт, затверджений міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади в межах своїх повноважень у разі відсутності державних будівельних норм або необхідності встановлення вимог до будівництва окремих видів споруд, що конкретизують вимоги державних будівельних норм [7].

Суб'єктами нормування в будівництві є [7]: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва (затверджує ДБН); міністерства, до повноважень яких належать питання з нормування у будівництві.

Виконавцями робіт з нормування в будівництві є базові організації з науково-технічної діяльності в будівництві.

На сучасному етапі розвитку української держави існує достатня кількість нормативно-правових актів, будівельних норм, національних стандартів, однак

головна проблема полягає в тому, що при всій різноманітності документів, взаємозв'язок між ними практично не спостерігається. Найчастіше нормотворчість в області проектування та будівництва характеризується суперечливістю, надмірністю вимог та їхнім дублюванням. Для подолання бар'єрів, які внаслідок необхідності додаткових узгоджень гальмують розвиток галузі та перешкоджають впровадженню прогресивних будівельних матеріалів і технологій, необхідно розкрити сутність поняття «технічне регулювання» та його складових.

*Технічне регулювання* – це правове регулювання відносин у сфері визначення та виконання обов'язкових вимог до характеристик продукції або пов'язаних із ними процесів та методів виробництва, а також перевірки їх додержання шляхом оцінки відповідності та/або державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції чи інших видів державного нагляду (контролю) [8]. Технічне регулювання регулює два типи відносин: горизонтальні, які відбуваються між рівноправними суб'єктами товарообігу, та відносини, що виникають між регульованими та регулюючими.

*Система технічного регулювання* є фундаментом культури будівництва. Вона встановлює мінімальні вимоги до всіх об'єктів і суб'єктів будівельної діяльності та створює механізми контролю дотримання цих вимог і оцінки нормативного відповідності об'єктів та суб'єктів регулювання.

Система технічного регулювання у сфері будівництва формується з таких складових частин:

1) сукупність правових, нормативних правових актів та технічних нормативних вимог, які регулюють взаємовідносини учасників процесів будівництва та експлуатації будівель, споруд та їх комплексів;

2) систему органів нагляду, що здійснюють експертизу проектної документації, нагляд у процесі будівництва, оцінку та підтвердження відповідності закінчених будівництвом об'єктів та нагляд у процесі їх експлуатації;

3) органи виконавчої влади різних рівнів і саморегулювальної організації, що визначають технічну політику в будівництві, ор-

ганізують розробку нормативно-правових і технічних нормативних документів у цій сфері.

Крім цього, публічне регулювання сфери будівництва та експлуатації споруд сприятиме створенню умови для економічного розвитку та процвітання міст та населених пунктів шляхом підтримки балансу між приватними інтересами щодо отримання вигоди від об'єктів нерухомості та громадськими інтересами забезпечення безпеки цих об'єктів у цілому та кожного з їх компонентів зокрема.

Стратегічні цілі технічного регулювання являють собою: захист життя та здоров'я людей та їхнього майна; захист навколишнього середовища, життя та здоров'я тварин та рослин; попередження дій, що вводять в оману споживачів; забезпечення енергоефективності.

Головними засобами та методами технічного регулювання є: встановлення обов'язкових вимог нормативно-правовими актами (технічні регламенти); встановлення обов'язкових вимог нормативними актами (державні та галузеві будівельні норми); встановлення вимог, що застосовуються на добровільній основі (стандарти); оцінка відповідності (декларування, сертифікація, підтвердження придатності); ринковий нагляд; акредитація.

Призначення технічного регулювання полягає в максимальній міжнародній уніфікації процедур підтвердження якості, безпечності та сумісності продукції, за максимального охоплення всіх галузей і різноманітних чинників біо- (техногенних) загроз, у процесі виробництва, надання послуг чи утилізації, відходів, викидів [9, с. 8].

Складовою частиною технічного регулювання є технічний регламент, який являє собою нормативно-правовий акт, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні процедурні положення, додержання яких є обов'язковим. Він може також включати або виключно стосуватися вимог до термінології, позначень, пакування, маркування чи етикетування в тій мірі, в якій вони застосовуються до продукції, процесу або методу виробництва [8].

Технічні регламенти розробляються на основі [8]:

1) міжнародних стандартів, якщо вони вже прийняті або перебувають на завершальній стадії розроблення, чи їх відповідних частин, за винятком випадків, коли такі міжнародні стандарти чи їх відповідні частини є неефективними або невідповідними засобами для досягнення визначених цілей прийняття технічних регламентів, зокрема внаслідок суттєвих кліматичних чи географічних чинників або суттєвих технологічних проблем;

2) регіональних стандартів, національних стандартів України чи інших держав, актів законодавства Європейського Союзу, інших економічних об'єднань або інших держав чи відповідних частин таких стандартів і актів законодавства.

Технічний регламент будівельних виробів, будівель і споруд зумовлений постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1764, де сформульовані основні вимоги до споруд:

*1. Механічний опір та стійкість.*

Забезпечення механічного опору та стійкості відбувається шляхом навантаження на споруду, яке під час зведення та експлуатації не повинне призводити до руйнування її в цілому чи окремих її частин і деформації, більшій за ту, що допускається будівельними нормами.

*2. Пожежна безпека.*

Забезпечення пожежної безпеки відбувається за допомогою: збереження несучої здатності конструкцій протягом визначеного часу; обмеження поширення вогню та диму в споруді, а також на сусідні споруди і прилеглі території; забезпечення евакуації людей із споруди або їх рятування в інший спосіб; забезпечення безпеки рятувальних команд.

*3. Безпека життя і здоров'я людини та захист навколишнього природного середовища.*

Забезпечення безпеки життя і здоров'я людини та захисту навколишнього природного середовища являє собою споруда, яка повинна відповідати вимогам законодавства з питань охорони здоров'я людей та навколишнього середовища.

*4. Безпека експлуатації (забезпечення доступності).*

Забезпечення безпеки експлуатації відбувається в процесі експлуатації споруд, до яких повинні бути виключені ризики нещасних випадків.

*5. Захист від шуму.*

Забезпечення захисту від шуму визначенням рівнем шуму та вібрації в спорудах, який не повинен перевищувати встановлені норми.

*6. Економія енергії.*

Під час проектування, зведення споруди та її обладнання слід забезпечити ефективне використання енергії, необхідної для експлуатації, з урахуванням кліматичних умов.

*7. Збалансоване використання природних ресурсів (відповідно до Регламенту ЄС 305/2011)*

Споруди повинні бути запроектовані, побудовані та демонтовані таким чином, щоб забезпечити раціональне та збалансоване використання природних ресурсів на засадах сталого розвитку та в разі можливості:

1) використання будівельних виробів, виготовлених із відходів промислового та будівельного виробництва, продуктів перероблення будівельного лому;

2) зберігання необхідних експлуатаційних характеристик (показників) будівельних виробів та конструкцій протягом розрахункового строку експлуатації споруд;

3) вторинного використання будівельних виробів;

4) використання екологічно прийнятних сировинних і вторинних матеріалів в будівельних спорудах.

Нормативне забезпечення основних вимог безпеки:

1) ДБН В.1.2-6-2008. СНББ. Основні вимоги до будівель і споруд. Механічний опір та стійкість;

2) ДБН В.1.2-7-2008. СНББ. Основні вимоги до будівель і споруд. Пожежна безпека;

3) ДБН В.1.2-8-2008. СНББ. Основні вимоги до будівель і споруд. Безпека життя і здоров'я людини та захист навколишнього природного середовища;

4) ДБН В.1.2-9-2008. СНББ. Основні вимоги до будівель і споруд. Безпека експлуатації;

5) ДБН В.1.2-10-2008. СНББ. Основні вимоги до будівель і споруд. Захист від шуму;

6) ДБН В.1.2-11-2008. СНББ. Основні вимоги до будівель і споруд. Економія енергії.

Будівництво – це галузь підвищених ризиків. Саме тому дотриманню технічних нормативів повинна приділятися особлива увага. Законодавство в цій сфері складають:

*Закони України:* «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про будівельні норми», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про стандартизацію», «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

*Постанови Кабінету Міністрів України:*

1) від 20 грудня 2006 року № 1764 «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд»;

2) від 01 березня 2006 року № 240 «Про затвердження Правил підтвердження придатності нових будівельних виробів для застосування»;

3) від 24 лютого 2010 року № 197 «Про затвердження переліку центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких належить питання нормування в будівництві»;

4) від 30 червня 2010 року № 543 «Про затвердження Порядку розроблення, погодження, затвердження, внесення змін до будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність»;

5) від 23 травня 2011 року № 547 «Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих із нормативними документами Європейського Союзу».

Варто зазначити, що будівельна діяльність пов'язана з виникненням фінансових та технічних ризиків. Однак у сучасних умовах немає однозначного тлумачення та сутності дефініції «ризик». Н. Гайдис під ризиком розуміє «ймовірність виникнення непередбачених фінансових втрат (зменшення прибутку, доходів, втрати капіталу та ін.) у ситуації невизначеності умов інвестиційної діяльності» [10]. Науковці С. Реверчук, Н. Реверчук, І. Скоморович вважають, що «ризик – це невизначеність доходів від певного виду інвестиційного проекту, пов'язана з можливістю виникнення протягом його реалізації несприятливих ситуацій і наслідків» [6]. Дослідни-

ки Л. Останкова, Н. Шевченко вважають, що «ризик – це імовірність події чи групи подій, які спричинюють збитки об'єкту, який володіє даним ризиком» [12].

Ризики можуть виникнути як із боку інвесторів, забудовників, так і з боку підрядних організацій. Ризик як економічна категорія породжується невизначеністю майбутньої економічної й фінансової ситуації, спричиненої, в тому числі, технічними і соціально-економічними умовами, відсутністю релевантної інформації про реальність джерел фінансування будівельного контракту, а також неможливістю спрогнозувати появу та розвиток певних умов у сфері капітального будівництва в економіці загалом [13].

Дослідник Т. Шевчук поділяє види ризиків у житловому будівництві за двома групами: неминучі ризики та ризики, пов'язані з невизначеністю [14].

*Неминучі ризики* – можуть бути попередньо враховані і перекладені на плечі страхових компаній. До таких ризиків належать: можливі втрати від землетрусів, пожеж, повеней та інших стихійних лих; ризики, пов'язані із втратами внаслідок аварій, пограбувань, народних заворушень; ризики втрат у процесі транспортування вантажів, помилок у роботі та нечесності працівників фірм, порушення договірних зобов'язань партнерами фірми тощо.

*Ризики, пов'язані з невизначеністю процесу ведення житлово-будівельного бізнесу.* Такі втрати важко передбачити. Їх практично не можна перекласти на плечі страхових компаній. Цей вид ризиків передбачає:

1) втрати внаслідок непередбачуваних змін у попиту на житло та його пропозиції;

2) можливі втрати від зміни макроекономічної ситуації в країні, світової кон'юнктури, непередбачуваних політичних рішень;

3) втрати внаслідок падіння курсу акцій та облігацій;

4) втрати, понесені внаслідок біржової гри із цінними паперами, інфляційними очікуваннями, припиненням зростання цін на житло або взагалі їх падінням;

5) втрати внаслідок впровадження конкурентами нових технологій.

Отже, органи публічної влади постійно знаходяться в тісному зв'язку із суб'єктами будівельної діяльності та експлуатації споруд. Слід відзначити, що виконання зазначених вимог безпеки стосовно конкретного будинку, спорудження дозволить забезпечити його безпеку в цілому. Проведення аналізу ризиків надасть змогу провести обґрунтоване порівняння проектів та мінімізувати ризики під час процесу будівництва.

**Висновки.** У статті із застосуванням комплексного підходу до формування категорійно-понятійного апарату з публічного управління у сферах будівництва та експлуатації споруд визначено обґрунтування важливих факторів за для зменшення можливих збитків та певних втрат під час будівництва та експлуатації споруд. Уточнено поняття «будівництво», «будівельні норми», «технічне регулювання», «технічне регламент», «ризик у будівництві». Визначені документи, що закріплюють в чинному законодавстві дану діяльність в Україні. Зазначено, що будівництво та експлуатація споруд пов'язані із виникненням фінансових та технічних ризиків. Для вдосконалення системи взаємовідносин органів публічного управління та будівельних компаній слід опиратися на вже здобутий досвід та формувати досконалу законодавчо регульовану структуру в будівельній діяльності.

Перспективи подальшого дослідження полягають у проведенні аналізу стосовно запровадження нових механізмів у галузі будівництва та державного контролю діяльності органами публічного управління у сферах будівництва та експлуатації споруд зарубіжних країн.

#### Список використаної літератури:

1. Keeling D. Management in Government (1972), London: Allen & Unwin.
2. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University Press, 2004. 240 p.
3. Комар Є.Г. Система підзаконних нормативно-правових актів та документів технічного регулювання у сфері капітального будівництва в Україні. Правове регулювання економіки. 2014. № 14. С. 347–358. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre\\_2014\\_14\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre_2014_14_32).
4. Ціленко В.А. Правове регулювання будівельної діяльності: склад будівельних правовідносин. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Сер.: Економічна теорія та право. 2014. № 2. С. 225–235. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua\\_etp\\_2014\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2014_2_25).
5. Гриценко Г.М. Деякі питання господарсько-правовій відповідальності в будівництві у процесі інтеграції вітчизняного законодавства до законодавства ЄС // Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2017. № 33. С. 20–27. URL: <http://pravo-snu.com.ua/wp-content/uploads/2017/07/6.-Гриценко-Г.-М..pdf>.
6. Слончак В.В. Нагляд та контроль за виконанням законодавства у галузі будівництва: міжнародний досвід. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 3. С. 154–156. URL: [http://pap.in.ua/3\\_2017/47.pdf](http://pap.in.ua/3_2017/47.pdf).
7. Про будівельні норми: Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 5. Ст. 41. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1704-17>.
8. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15.01.2015 № 124-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 14. Ст. 96. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/124-19>.
9. Реалізація вимог щодо технічного регулювання в Україні (аграрний сектор, харчова промисловість, туризм) / Т. Васильківська, Ю. Кабаков, М. Козловська, О. Остапенко, О. Правдива, М. Селінний, Т. Тимошенко, Л.Чабак / Сіверський інститут регіональних досліджень. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2017. 138 с. URL: <http://institute.sivertraining.org.ua/biblioteka2/Realizacia.pdf>.
10. Гайдис Н.М. Інвестування. Л.: Львівський банківський інститут НБУ, 2002. 271 с.
11. Реверчук С.К. Інвестологія: наука про інвестування. К.: Атіка, 2001. 264 с.
12. Останкова Л.А. Аналіз, моделювання та управління економічними ризиками. Краматорськ: Донбас. держ. машинобуд. акад., 2010. 199 с.
13. Сердюк Т.В. Ризики в будівництві та особливості їх страхування в сучасних економічних умовах в Україні. URL: <https://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8018/%D0%A3%D0%94%D0%9A%2069.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
14. Шевчук Т.В. Особливості ризиків та методи їх мінімізації у житловому будівництві. Регіональна економіка. 2009. № 4. URL: [http://ird.gov.ua/pe/re200904/re200904\\_109\\_ShevchukTV.pdf](http://ird.gov.ua/pe/re200904/re200904_109_ShevchukTV.pdf).



**Лагунова И. А. Категорийно-понятийный аппарат по публичному управлению в сфере строительства и эксплуатации сооружений**

*В статье применен комплексный подход к формированию категорийно-понятийного аппарата по публичному управлению в сферах строительства и эксплуатации сооружений. Уточнены понятия: «строительство», «строительные нормы», «техническое регулирование», «технический регламент», «риски в строительстве». Проанализированы этапы процесса строительства, который включает в себя все организационные, проектные, строительно-монтажные и пусконаладочные работы, связанные с созданием, изменением или сносом объекта. Проанализированы виды рисков, возникающих в процессе строительства, в частности неизбежные риски и риски, связанные с неопределенностью. Обоснованы важные факторы относительно уменьшения возможных убытков и определенные потери в процессе строительства и эксплуатации сооружений. Определены документы, закрепляющие в действующем законодательстве данную деятельность в Украине. Отмечено, что строительная деятельность и эксплуатация сооружений связана с возникновением финансовых и технических рисков.*

**Ключевые слова:** строительные нормы, техническое регулирование, технический регламент, риски в строительстве, публичное управление, эксплуатация сооружений.

**Lahunova I. The Category and Conceptual Instrumentation for Public Administration of Construction, as well as Maintenance and Operation of Facilities**

*The article utilizes a comprehensive approach to the formation of a categorical and conceptual instrumentation for public administration in the field of construction, as well as maintenance and operation of facilities. The concepts of «construction», «construction norms», «technical regulation», «technical regulation», «construction risks» are specified. The author analyzes stages of the construction process, which includes all organizational, design, construction, erection and commissioning operations related to the creation, change or demolition of the object. The types of risks arising in the course of construction, in particular, the inevitable risks and risks associated with uncertainty are analyzed. The author substantiates the important factors concerning the reduction of possible losses and certain losses during the construction process, as well as maintenance and operation of facilities. The documents, which stipulate these activities in the current legislation in Ukraine, are determined. The article emphasizes that construction operations, maintenance and operation of facilities cause financial and technical risks to occur.*

**Key words:** construction norms, technical regulations, technical requirements, construction risks, public administration, operation and maintenance of facilities.

**Г. І. Мар'яненко**

кандидат наук із державного управління, проректор із наукової роботи,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

## **СУТНІСТЬ ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНОГО ПРОСТОРУ МАЙБУТНЬОГО: ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРОБЛЕМИ**

*У статті здійснено теоретико-методологічний аналіз високотехнологічного простору майбутнього в контексті сучасних дослідницьких підходів, проведено теоретико-методологічну ідентифікацію технологій та високих технологій, представлену різними національними школами, розкрито концептуальні й методологічні суперечності щодо розуміння високотехнологічного простору майбутнього, охарактеризовано генезу категорійного становлення проблематики та інституційного забезпечення її в історії розвитку сучасної науки, систематизовано основні методологічні проблеми, які характерні для її розвитку в межах різних дослідницьких шкіл.*

**Ключові слова:** технології, високі технології, глобалізація, глобальний світ, нано-простір, гіперпростір, сингулярність, кіборгізація, нейроінтерфейси, штучний інтелект, цифровий інтелект, інформаційне суспільство, цифрові технології, електронний уряд, громадянське суспільство, постлюдство.

**Постановка проблеми.** Розвиток сучасного світу артикулює значний блок проблемних питань, які потребують розроблення нового методологічного інструментарію їх ідентифікації та вирішення. Однією з таких стратегічних проблем виступає ідентифікація змісту високотехнологічного простору майбутнього, його структурування, альтернативність розуміння щодо передумов та факторів розвитку, різні зрізи контекстних підходів, які набувають концептуальної значимості в межах різних наукових шкіл. Це увиразнює органічну доцільність деталізованого аналізу зазначеної проблематики в контексті даного дослідження, виходячи з поставленого авторського завдання. Така контекстна логіка має забезпечити можливість чіткої теоретико-методологічної ідентифікації поняття «високотехнологічний простір майбутнього, розкриття його сутності та відповідної систематизації дослідницьких підходів й шкіл щодо його вивчення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На особливу увагу в контексті останніх досліджень з даної проблематики заслуговує концепція *І. Маска*, який

вперше артикулював увагу на техзасобах, які допоможуть людям колонізувати Марс, із цією метою має «літати червоний роадстер навколо планет сонячної системи, маючи на борту голографічні архіви основних досягнень земної цивілізації» [1]. Виходячи із цього, на думку дослідника, має відбуватись удосконалення людей та перетворення їх у суперкіборгів, які матимуть змогу змінювати свою форму та неминучу сингулярність. На думку дослідника, майбутнє людства полягає «в злитті біологічного розуму зі штучним, приході широкосмугового інтерфейсу, який підключатиметься до мозку, сприятиме досягненню симбіозу між людиною і машинним розумом, що може бути одним із варіантів вирішення проблеми контролю машин та сенсу життя в людей, коли машини замінять людей на багатьох посадах» [2].

У той же час *І. Маск*, обґрунтовуючи доцільність розвитку високих технологій, за якими мобільніше розвиватиметься сучасний світ, вказав також і на те, що вже у 2024 році штучний інтелект нестиме реальну загрозу людству, оскільки він «потенційно небезпечніший, ніж ядерна зброя», і це може бути найбільшою загрозою для людства як цивілізації, адже держави будь-якою ціною будуть намагатись

перевершити одна одну у сфері вивчення і створення штучного інтелекту» [3, с. 235].

Важливу роль щодо започаткування тематики високотехнологічного майбутнього відіграє концепція *Р. Курцвейла*, який «ніби запрошує до інтелектуальної гри скласти пазл – картину майбутнього з його старих і нових передбачень» [4]. На підставі цього майбутнє вчений розписав буквально по роках з 2019 по 2099. Зокрема, прогнозована ним періодизація включає такі можливі винаходи:

2019 – дрони та кабелі для персональних і периферійних пристроїв будь-якої галузі відійдуть у минуле.

2020 – персональні комп'ютери досягнуть розрахункової потужності, рівноцінної мозковій потужності людини.

2021 – бездротовий доступ до Інтернету покриє 85% поверхні Землі.

2022 – у США та Європі приймуть закони, які регулюватимуть відношення людей і роботів. Діяльність роботів, їх права, обов'язки та інші обмеження буде формалізовано.

2024 – елементи комп'ютерного інтелекту стануть обов'язковими в автомобілях. Людям заборонять сідати за кермо авто, не устаткованого комп'ютерними помічниками.

2025 – поява масового ринку гаджетів-імплантів.

2026 – науковий прогрес дозволить впливати на розмірність часу, коли за одиницю часу зможемо продовжувати своє життя на більший час, ніж насправді (Doctor Nemo: будь-який нейротроп, особливо LSD, давно надає таку можливість, є навіть термін «психонавти» та його адепти, а в Лема є цілий опус про це).

2027 – персональний робот, здатний на повністю автономні складні дії, стане таким же звичайним предметом, як холодильник чи кавоварка.

2028 – сонячна енергія стане настільки дешевою, що задовільнить всю сумарну енергетичну потребу людства.

2029 – комп'ютер зможе пройти тест Тюрінга, доводячи наявність у нього розуму, в нашому розумінні цього слова. Це буде досягнуто завдяки комп'ютерній симуляції мозку людини.

2030 – розквіт нанотехнологій в промисловості, що приведе до значного здешевлення виробництва всіх продуктів.

2031 – 3D-принтери для друку людських органів будуть використовуватися в лікарнях будь-якого рівня.

2032 – нанороботи почнуть використовуватися в медицині. Вони зможуть доставляти поживні речовини до клітин організму і видаляти відходи. Вони також зможуть детально сканувати мозок людини, що дозволить зрозуміти деталі його роботи.

2033 – самокеровані автомобілі заповнять дороги.

2034 – перше побачення людини зі штучним інтелектом. Фільм «Вона» в удосконаленому варіанті: віртуальну кохану можна устаткувати «тілом», проектуючи зображення на сітківку ока. Наприклад, за допомогою контактних лінз чи окулярів віртуальної реальності.

2035 – космічна техніка стане достатньо розвинутою, щоби забезпечити постійний захист Землі від загрози зіткнень з астероїдами.

2036 – використовуючи підхід до біології як до програмування, людству вперше вдасться запрограмувати клітини для лікування хвороб, а використання 3D-принтерів дозволить вирощувати нові тканини та органи.

2037 – гігантський прорив у розумінні таємниці людського мозку. Буде визначено сотні різноманітних субструктурних зон ыз спеціалізованими функціями. Деякі з алгоритмів, які кодують розвиток цих мозкових зон, буде розшифровано та включено до нейронних мереж комп'ютерів.

2038 – поява роботизованих людей, продуктів трансгуманних технологій. Їх буде обладнано додатковим інтелектом (наприклад, орієнтованим на конкретну вузьку галузь знань, повністю охопити яку людський мозок не здатен) і різноманітними опціями-імплантами – від очей-камер до додаткових рук-протезів.

2039 – наномашини будуть імплантуватися просто в мозок і забезпечувати автономний вхід – вихід сигналів з клітин мозку. Це приведе до віртуальної реальності «повного занурення», яка не потребує жодного додаткового устаткування.

2040 – пошукові системи стануть основою для гаджетів, які будуть вживлятися в організм людини. Пошук буде здійснюватися не лише за допомогою мови, але й самих думок, а результати пошукових запитів будуть виводитися на екран тих же лінз чи окулярів (Doctor Nemo: вже сьогодні є прототипи фізіологічного виведення зображень включно з 3D).

2041 – пропускна здатність Інтернету стане в 500 млн. раз більшою, ніж сьогодні.

2042 – перша потенційна реалізація безсмертя – завдяки армії нанороботів, яка буде доповнювати імунну систему та «вичищати» хвороби (Doctor Nemo: хоч справжнє безсмертя слід розуміти під способом збереження особистості, можливо й в іншому тілі, от тут тема для фантастів на всі ці роки).

2043 – людське тіло зможе приймати будь-яку форму завдяки великій кількості нанороботів. Внутрішні органи будуть замінити кібернетичними пристроями значно ліпшої якості.

2044 – небіологічний інтелект стане в мільярди разів розумнішим, ніж біологічний.

2045 – настане технологічна сингулярність. Земля перетвориться в один гігантський комп'ютер. Футуролог передбачає, що коли людина перенесе свою свідомість у «хмару», то зможе розвантажити мозок. Це, на думку експерта, приведе до збільшення неокортекса – нових областей кори головного мозку, які в людини відповідають за сенсорне сприйняття, усвідомлене мислення, мову, здібності до мистецтв та почуття гумору.

2099 – процес технологічної сингулярності розповсюдиться на весь Всесвіт [5].

На основі власної періодизації високотехнологічного розвитку сучасного світу вчений обґрунтовує свою гіпотезу, про те, що зовсім скоро «наступить час і мікропроцесори посядуть основну позицію в суспільстві, оскільки невід'ємна частина людського розвитку і еволюції полягає в змінах, які нас очікують у наступні 25 років, і вони будуть рівнозначні змінам попередніх 10000 років» [5].

Аналіз дослідницьких підходів щодо ідентифікації високотехнологічного май-

бутнього виглядатиме неповним без детального розгляду концепції футуролога *Дейва Еванса*, який майбутній розвиток світу розглядає через призму утвердження новітніх технічних та економічних інновацій. Виходячи із цього, вчений спрогнозував: виникнення 3D-комп'ютерів, які друкуватимуть буквально все і які в майбутньому мають вирішити проблеми покупки одягу, алергіків та медицини загалом; створення «хмар даних»; до 2016 року інформація, що передається в Інтернеті, буде вимірюватися в зеттабайтах (для наочності: 1 зеттабайт – це 20 купок книг, де висота однієї дорівнює відстані від Землі до Плутона (якщо 1 гігабайт – це чашка кави, то зеттабайт – Велика Китайська стіна); до 2020 року до Інтернет мережі буде підключено близько 50 мільярдів пристроїв, і це будуть не лише комп'ютери, ноутбуки, планшети і смартфони, в майбутньому не тільки кожен пристрій (холодильник, наприклад), а й аксесуар одягу, та і сам одяг, буде мати доступ до мережі; до 2020 року з'явиться можливість створити комп'ютер з надлюдською свідомістю (йдеться про створення «віртуальних людей», які володіли б автоматичним набором емоцій, жестів і реакцій, які вмітимуть розпізнавати мову і запам'ятовувати попереднє спілкування); до середини 2020-х років з'являться квантові комп'ютери з розміром з молекулу, який матиме величезну обчислювальну потужність; до 2025 року роботів буде більше, ніж людей у розвинених країнах, а до 2035 року вони зможуть замінити людину на будь-якій роботі – від прибирання території до медицини; приблизно у 2090 році стане можливою телепортація (переміщення людини, а умовно кажучи, руйнування людини в одному місці і відтворення її в іншому, із часом перемістити людський мозок у більш витривалий та сильний механічний пристрій буде не просто зручно, а і логічно, адже тоді свідомість існуватиме в практично вічному корпусі, який не зношуватиметься) [6]. У такий спосіб запропонована футурологом концепція досить чітко й послідовно характеризує створення штучного інтелекту, який перевершить людський розум і змінить в гностичному, методологічному

й функціональному відношенні традиційну структуру розвитку сучасного світу.

**Мета статті.** Метою даної статті є здійснити теоретико-методологічний аналіз високотехнологічного простору майбутнього в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: здійснити теоретико-методологічну ідентифікацію технологій, високих технологій, представлену різними національними школами, розкрити концептуальні й методологічні суперечності щодо розуміння високотехнологічного простору майбутнього, охарактеризувати генезу категорійного становлення проблематики та інституційного забезпечення в історії розвитку сучасної науки, систематизувати основні методологічні проблеми, які характерні для її розвитку в межах різних дослідницьких шкіл.

**Виклад основного матеріалу.** Прогнозовані варіанти майбутнього включають як песимістичні картини майбутнього (екологічна катастрофа, третя світова війна, нанотехнологічна катастрофа), так і утопічне майбутнє, в якому найбільшій люди живуть в умовах, які сьогодні можна вважати багатими та комфортними, і навіть трансформацію людства в постлюдську форму життя. З огляду на це «протистояти негативним глобалізаційним викликам здатна лише та держава, яка має активну систему управління майбутнім, реалізує власну геополітичну стратегію розвитку, максимально оберігає свій суверенітет, орієнтується в глобальному просторі, а головне – володіє ефективними механізмами впливу та навіть і управління ним» [7].

На особливу увагу в межах даного дослідження застосовує концепція *Дж. Несбітта та П. Ебурдіна*, в межах якої високі технології вони характеризують через досягнення певного рівня шоку, через який має пройти людство, відчуваючи достатньо сильні емоції, які дозволятимуть людині лякатись і дивуватись водночас новими явищами в розвитку сучасного світу. Передусім дослідники розпочинають свою концепцію з нульового шоку, в межах якого знаходиться світ зараз в умовах розвитку сучасних технологій і

переходить до аналізу нарощення потенціалу їх розвитку. До таких рівнів вчені відносять:

1) рівень шоку, який передбачає віртуальну реальність, у сукупності з електронною комерційною економікою;

2) рівень шоку, який характеризує міжзоряний простір та фізичне безсмертя, на основі генної інженерії;

3) рівень шоку, який втілює всі нанотехнології та штучно створений інтелект;

4) рівень шоку який являє сингулярність [8, с. 148].

Наведені вище відповідні «рівні шоку» досить чітко характеризують певні закономірності розвитку людського розвитку, на підставі чого вчений класифікує певні групи людей відповідно до критерію сприйняття ними сучасних технологій та технологій майбутнього. До таких груп він відносить:

1) Уш-0: до даної категорії належать звичайні люди з нормальним сприйняттям сучасних технологій (однак не передових досягнень) – як правило, це політичні діячі, телеведучі, співробітники ЗМІ;

2) УШ1: належать прихильники віртуальної реальності, послідовники навчань Б. Грейтс про продовження життя, вчені, послідовники ранніх учень, програмісти і технофіли;

3) УШ2: характеризує рівень довголіття і безсмертя, націленість на освоєння незвіданих просторів і включає радикальну генну інженерію, наукову фантастику, інопланетні дослідження і культури;

4) УШ3: на цьому етапі вивчають нанотехнології, можливості підкріплення інтелекту, людського розуму і поновлення тіла, міжгалактичні пересування, які забезпечують екстропіанці і трансгуманісти;

5) УШ4: на цьому рівні виявляється сингулярність, можлива перебудова свідомості, характеризується появою надрозуму, з постлюдськими можливостями і комп'ютерними обчисленнями, що легітимізує зовсім інше життя, незвичне нам і цілком комфортне для сингулярістів.

Розроблена вченим концепція відповідних рівнів шоку, через які проходить людство завдяки розвитку високих технологій, і так звана «акліматизація» до

них людського розуму свідчить, що сучасний світ проходить через високу потребу гностичної перебудови своєї свідомості в сприйнятті прийдешньої реальності. Тобто це аксіоматична природа пізнання світу та його підлаштування під потреби людини завдяки розвитку високих технологій, програмування нових систем, які досить часто змінюють і саму конструкцію діючого трансгуманізму. Підтвердженням цього слугують ідеї *О. Тофлера*, який ще наприкінці 70-х років спрогнозував зміну конструкції світу і, зокрема, структури людської свідомості завдяки розвитку технологій, які і забезпечать перехід від індустріального до суперіндустріального соціуму. Відтак, на його думку, «подібні зміни здатні придушити людей, прискорити технічні темпи і суспільний прогрес, завдяки цьому людям доведеться відчувати страждання від нищівного стресу і дезорієнтації в майбутньому, оскільки в такий спосіб вони переживатимуть шок майбутнього» [9, с. 271].

Важливий контекстний ряд у межах ідентифікації впливу високих технологій майбутнього на розвиток сучасного світу посідає концепція *Голдена Мура*, який створення високотехнологічного простору розглядає через призму збільшення швидкості розвитку світу та щільності елементів з яких він складається. На його думку, «ще донедавна комп'ютери тоді не мали впливу на громадськість, а через 20 років нові технології вже вплинули на економічний прогрес, по закінченні 30 років інтернет показав зростання по всьому світу, минуло вже 40 років, і сьогодні мікропроцесори подвоїли свій вплив на навколишній світ» [10, с. 123].

На особливу увагу в межах ідентифікації високотехнологічного майбутнього також заслуговує концепція *Е. Юдковського*, який досліджує ті конструкції штучного інтелекту, які здатні до саморозуміння, самомодифікації і рекурсивному самопокращенню (Seed AI), а також такі архітектури штучного інтелекту, які будуть володіти стабільною і позитивною структурою мотивації (дружній штучний інтелект) людства до розвитку власного інтелектуального потенціалу. З огляду на це вчений вказав про вплив сингуляр-

ності на виникнення радикальних технологічних новацій, які змінюють конструкцію сучасного світу і забезпечують його динаміку. Слідуючи такій дослідницькій логіці, вчений охарактеризував глобальні ризики штучного інтелекту та систематичні помилки мислення людей, які блокують виникнення новітніх технологій, а відтак і розвиток світу. На думку *Е. Юдковського*, «помилки мислення – це чітко встановлені знання, які належить до передових досліджень, які досить часто не корелюються із запитами штучного інтелекту приводять до виникнення проблеми глобальних ризиків» [11]. Саме тому, аби попередити виникнення глобальних ризиків, людський розум повинен володіти достатньою кількістю інформації, яка дозволить уникнути або послабити систематичну помилку. До таких систематичних помилок вчений відносить такі, як: систематична помилка, пов'язана з антропоморфізмом; широта простору можливих пристроїв розуму; передбачення і пристрій; недооцінка сили інтелекту; здібності і мотиви; дружній штучний інтелект; технічна невдача і філософська невдача; темпи посилення інтелекту [11].

Виходячи із цього, можливість побудови високотехнологічного простору майбутнього вчений вбачає через налагодження взаємодії між штучним інтелектом та іншими технологіями, такий спосіб має привести до «прискорення розвитку бажаної технології як окремої локальної стратегії, в умовах уповільнення небезпечної технології... зупинка або відмова від небажаної технології має тенденцію вимагати неможливу одностайну стратегію» [11]. У такий спосіб вчений ставить питання про побудову високотехнологічного простору, який не слугує розвитку або нерозвитку деяких технологій, а гарантує прагматичну доступність їх можливостей для прискорення або сповільнення розвитку сучасного світу. Йдеться про розвиток нанотехнологій, який деконструє розвиток сучасного світу, в результаті чого людина вимушена шукати захист від небезпечних технологій для її життєдіяльності. До прикладу сучасний світ позбавлений сьогодні технологічної можливості захиститись ядерного вибуху,

а це в такий спосіб створює передумови для виникнення додаткових глобальних ризиків, з якими стикається світ.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, здійснений нами теоретико-методологічний аналіз високотехнологічного простору майбутнього в контексті сучасних дослідницьких підходів дозволив провести методологічну ідентифікацію технологій та високих технологій представлених різними національними школами, розкрити концептуальні й методологічні суперечності щодо розуміння високотехнологічного простору майбутнього, охарактеризувати генезу категорійного становлення проблематики та інституційного забезпечення її в історії розвитку сучасної науки, систематизувати основні методологічні проблеми, які характерні для її розвитку в межах різних дослідницьких шкіл. Деталізація перспективного розвитку високих технологій та утвердження новітнього високотехнологічного простору розвитку сучасного світу закладає перспективи для подальшого розроблення даної проблематики в межах сучасної державно-управлінської науки.

#### **Список використаної літератури:**

1. Белл Д., Иноземцев В. Эпоха разобщенности. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2007. 417 с.
2. Професійно про майбутнє. Що нас чекає у наступні 50 років. URL: <http://radiolemborg.com/ua-articles/ua-allarticles/future2018>.
3. Эшли Вэнс. Илон Маск: Tesla, SpaceX и дорога в будущее = Elon Musk: Tesla, SpaceX, and the Quest for a Fantastic Future. М.: Олимп-Бизнес, 2016. 416 с.
4. Kurzweil Ray Pulls out all the stops (and pills) to survive to the singularity. URL: <https://www.wired.com/2008/03/ff-kurzweil/>.
5. Курцвел Рей Майбутнє світу: прогноз до 2099 року. URL: <http://kvitna.org/535-majbutnye-svitu-prognoz-do-2099-roku.html>.
6. Еванс Дейв Эра интеллекта. Десять тенденций и технологий будущего. URL: <http://biz.liga.net/all/it/article/era-intellekta-desyat-tendentsiy-i-tekhnologiy-budushchego->.
7. Войтович Р.В. Влияние глобализации на систему государственного управления : моногр. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monogr/88aa5a63-4abf-478d-87a3-366bb63d7941.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monogr/88aa5a63-4abf-478d-87a3-366bb63d7941.pdf).
8. Нэсбитт Дж., Эбурдин П. Что нас ждёт в 2000-е годы. Мегатенденции. Год 2000. М.: Республика, 2012. 416 с.
9. Тоффлер, Э. Шок будущего = Future Shock, 1970. М.: АСТ, 2008. 560 с.
10. Джексон Тим. Inside Intel. История корпорации, совершившей технологическую революцию XX века = Inside Intel. The unauthorized history of the world's most successful chip company. М.: Альпина Паблишер, 2013. 328 с.
11. Юдковски Е. Искусственный интеллект как позитивный и негативный фактор глобального риска. URL: <http://www.proza.ru/2007/03/22-285>.

#### **Марьяненко Г. И. Сущность високотехнологического пространства будущего: идентификация проблемы**

*В статье осуществлен теоретико-методологический анализ високотехнологического пространства будущего в контексте современных исследовательских подходов, проведена теоретико-методологическая идентификация технологий и высоких технологий, представленная различными национальными школами, раскрыты концептуальные и методологические противоречия в понимании високотехнологического пространства будущего, охарактеризован генезис категорійного становления проблематики и институционального обеспечения ее в истории развития современной науки, систематизированы основные методологические проблемы, которые характерны для ее развития в рамках различных исследовательских школ.*

**Ключевые слова:** технологии, высокие технологии, глобализация, глобальный мир, нанопространство, гиперпространство, сингулярность, киборгизация, нейроинтерфейсы, искусственный интеллект, цифровой интеллект, информационное общество, цифровые технологии, электронное правительство, гражданское общество, постчеловечество.

**Marianenko G. The essence of high-tech space of the future: the identification of the problem**

*The article deals with theoretical and methodological analysis of the high-tech space of the future in the context of modern research approaches, conducted theoretical and methodological identification of technologies and high technologies presented by various national schools, conceptual and methodological contradictions concerning understanding of the high-tech space of the future are described, the genesis of categorical formation of problems and institutional provision of it in the history of the development of modern science, the basic system is systematized methodological problems that are characteristic of development within different research schools.*

**Key words:** *technology, high technologies, globalization, global world, nano space, hyperproperty, singularity, cyborgization, neural interfaces, artificial intelligence, digital intelligence, information society, digital technologies, e-government, civil society, post-humanity.*



О. А. Матвійчук

аспірант  
Класичного приватного університету**ГРОМАДСЬКІ ДИСКУСІЇ – ІНСТРУМЕНТ ФОРМУВАННЯ  
ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

*Зазначено основну тенденцією залучення суспільства до процесу формування і реалізації державної політики. Підкреслено завдання, що забезпечують плідну співпрацю державних органів влади та громадськості. У статті виокремлено розвиток інтернет-мережі, що досяг національного значення і відкриває нові перспективи вдосконалення відносин у суспільстві. Проаналізовано особливості оцінювання громадських дискусій щодо визначення обмежень впливу законодавства на задоволення запитів суспільства як на регіональному, так і на національному рівнях. Зазначено, що у результаті вироблення та поширення нових способів виробництва, споживання та взаємодії під впливом інформаційних технологій змінюється сама сутність функції суспільної участі громадянина. Запропоновано систему компонентів формування дієвості громадських дискусій. Надано висновок щодо громадських дискусій як дієвого інструмента формування інформаційного суспільства в Україні.*

**Ключові слова:** інформаційні технології, громадські дискусії, державні органи влади, суспільство, інформація.

**Постановка проблеми.** Зростання ролі інформаційних технологій у житті людини вимагає від суспільства досягнення певного консенсусу, що виражається в громадських дискусіях. Потреби сьогодення зумовлюють громадські дискусії щодо визначення подальшого розвитку інформаційного суспільства як повноцінного складника інформаційного простору міжнародної спільноти, а також визначення на державному рівні основних пріоритетів інформаційної політики України на сучасному етапі державотворення з додержанням чинного законодавства, яке регулює інформаційні технології. Актуальність даного напрямку зумовлюється розширенням інформаційних мереж, що можуть впливати на базові інститути держави і суспільства, на суверенітет, безпеку, права людини й інтелектуальну власність.

Імплементация суспільного складника у формі громадських дискусій впливає на формування інформаційного суспільства та знижує кризові ситуації завдяки появі нових відносин у контексті додержання чинного законодавства, налагодження комунікацій у напрямі суспільно-економічних

та суспільно-політичних відносин, регулювання діяльності з поширення даних в інформаційному просторі, уніфікації заходів державних органів влади в межах чинного законодавства щодо соціальних, економічних і політичних ситуацій, які розглядаються під час громадських дискусій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання формування інформаційного суспільства досліджувалися в роботах таких вітчизняних учених: І.В. Арістової, В.Ю. Баскакова, В.Д. Гавловського, М.В. Гуцалюка, Р.А. Калюжного, І.А. Кисарець, В.А. Ліпкана, О.В. Логінова, Є.А. Макаренко, Ю.Є. Максименко, А.І. Марущака, П.Є. Матвієнко, О.В. Чуприни, В.С. Цимбалюка, М.Я. Швеця, Т.А. Шевцова, О.В. Шепети й інших. Хоча питання інформатизації суспільства привертають увагу багатьох науковців, реалізація основних напрямів забезпечення громадської дискусії щодо засад формування інформаційного суспільства в Україні мало досліджена, тому потребує подальшого розгляду.

**Мета статті** – визначити основні заходи забезпечення громадської дискусії щодо засад формування інформаційного суспільства в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Від ефективної роботи громадянського

суспільства та державних інституцій залежить якісна зміна відносин в інформаційному суспільстві, що забезпечується одним з ефективних інструментів суспільства – громадськими дискусіями. У зв'язку з подіями, що відбуваються зараз в Україні, зазначимо, що громада є вагомим елементом змін у державі, який може впливати на оновлення та переформатування влади, на чинне законодавство, що регулює використання та розвиток інформаційних технологій у суспільстві. Інформатизація відносин створює можливості розвитку повноцінних, а не декларативних громадських інституцій. Сьогодні основною тенденцією є ширше залучення суспільства до процесу формування і реалізації державної політики, одним з наявних інструментів є громадські дискусії, що здійснюються за допомогою інформаційних технологій.

Щоб досягти позитивних результатів від розвитку та використання інформаційних технологій у суспільстві мають бути налагоджені зв'язки між місцевим самоврядуванням, державними органами влади та громадськістю, у межах чинного законодавства.

Тому для забезпечення плідної співпраці державних органів влади та громадськості необхідно виконати такі завдання: 1) надання органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування правової допомоги громаді, щоб забезпечити активну громадську діяльність; 2) запровадження моніторингу з боку громадських представників оцінки витрат бюджетних коштів на імплементацію місцевих програм та проєктів; 3) надання звітності про діяльність державних органів влади громадським об'єднанням; 4) з боку держави треба налагодити зв'язки міжсекторальної співпраці, посилити юридичну відповідальність за невиконання статутних зобов'язань громадської організації (об'єднання), у такий спосіб можна протидіяти шахрайству та зловживанню з боку громадських об'єднань; 5) стимулювання з боку державних органів влади використання інформаційних технологій громадських діячів, організацій; 6) як на національному, так і на регіональному рівнях потрібне застосування державно-приватного партнерства під час розробленн дискусійних тематик; 7) на-

дання допомоги щодо організації громадської дискусії – забезпечення технічним обладнанням, методичними матеріалами й організаційними ресурсами [1, с 7, 9].

Найбільшими перевагами інформаційного суспільства є широкий доступ до мережі Інтернет, що допомагає знайти довідкові матеріали для всіх категорій користувачів. За допомогою відкритих технологій Інтернету можна використовувати їх у громадських дискусіях як інструмент забезпечення. Тим самим створюється баланс у розподілі інформаційних баз щодо результатів дискусійних обговорень із боку суспільства, що впливає на швидкість отримання аналізу інформації для її подальшого використання в трансформаційних процесах інформаційного суспільства, але такі дії мають бути затвердженими та врегульованими на рівні чинного законодавства.

Інтернет-системи надають широкий спектр інструментів для зберігання інформації різного типу та формують дану інформацію в комплексну віртуальну базу даних, яку можна використовувати в налагодженні та вирішенні питань між суспільством, державою та приватним сектором. Розвиток інтернет-мережі досяг національного значення, що відкриває нові перспективи вдосконалення відносин у суспільстві. Дані процеси впливають на технічну оснащеність громадських об'єднань, тобто сприяють доступу їх до світових інформаційних ресурсів, новим видам використання методів і форм навчання, що орієнтовані на пізнавальну діяльність для забезпечення актуальних запитів під час проведення громадських дискусій [2, с. 25].

Актуальності набуває використання закордонної практики щодо оцінювання нормативно-правових відносин в інформаційному суспільстві, що регламентує діяльність як центральних, так і місцевих органів влади із громадськістю, визначає основні елементи впливу інформаційних технологій. Завдяки зазначеному можна виділити підґрунтя для оцінки ефективності нормативно-правового поля щодо забезпечення громадських дискусій у напрямі розвитку інформаційного суспільства. Для ефективності проведення громадських дискусій варто оцінювати основні компетенції та системні недоліки.

Особливістю оцінювання громадських дискусій є визначення обмежень впливу законодавства на задоволення запитів суспільства на регіональному та національному рівнях, а також використання джерел інформації нормативно-правових актів на рівні органів місцевого адміністративного та самоврядування. У результаті стрімкого розвитку інформаційного суспільства та його ролі в суспільно-політичному житті держави має зростати і кількість досліджень, які здійснюються спільно з державними органами влади та громадськими об'єднаннями. Ефективність громадських об'єднань щодо забезпечення проведення дискусій у межах чинного законодавства має визначатися за поточною політикою державних органів влади на національному, регіональному та місцевому рівнях. Однак безсистемність, фрагментарність і застосування різних підходів до використання інформаційних технологій щодо забезпечення громадських дискусій унеможливорює ефективну діяльність громадських об'єднань [3, с. 118].

Колаборація суспільства щодо його трансформації в напрямі інформатизації потребує нових підходів до контролю з боку держави та громадських об'єднань інформаційних процесів – створення, збирання, оброблення, зберігання, пошуку, передачі, поширення і використання даних, що є одними з основних елементів інформаційного суспільства. Базисними критеріями регулювання відносин в інформаційному суспільстві й активізації громадських дискусій є такі:

- 1) налагодження зв'язків у суспільних відносинах в напрямі інформатизації;
- 2) наявність у системі чинного законодавства масиву нормативно-правових актів, що відповідають за регулювання й управління інформаційними відносинами в суспільстві;
- 3) консенсус компонентів правового впливу – права на інформацію;
- 4) розроблення та впровадження нових нормативно-правових актів, що диференціюють відносини в інформаційному суспільстві на інститути і підгалузі та контролюють конкретні дії та права.

Вищезазначені базисні критерії регулювання відносин в інформаційному суспільстві є основним середовищем формування

тематик громадських дискусій, що впливають на подальше впровадження інформаційних технологій у суспільні процеси [4, с. 331].

Активність громадськості виражається не тільки в громадських дискусіях, а й в інших формах, важливий розвиток українського законодавства, що регламентує таку діяльність як одну із ключових у трансформаційних процесах суспільства в напрямі інформатизації. Ініціативи щодо реформування законодавства в контексті інформатизації суспільства мають спрямовуватися на реформування законодавства в напрямі захисту інтелектуальної власності онлайн, захисту приватності і персональних даних, з дотриманням стандартів свободи вираження поглядів як офлайн, так і онлайн, а також вдосконалення регулювання державними інституціями використання програмного забезпечення державними органами влади, приватним сектором і пересічними громадянами. Іншим актуальним напрямом є реагування суспільства та проведення громадських дискусій щодо появи інтернет-речей.

Саме розуміння інтернету речей виходить із розуміння позиції захисту персональних даних. У результаті появи інтернету речей розширилися межі інтернету мобільних технологій та соціальних медіа, отже, доступ до цих об'єктів і налаштування навколишнього середовища в еру інформатизації стало простішим та більш зручним. До інтернету речей належать смартфони, електронні годинники, розумні будильники, усі об'єкти, що використовуються через мережу Інтернет, обмінюються даними та синхронізують їх, а отже, потребують захисту інформації [5].

Інформаційний простір є основною компонентою громадських дискусій щодо становлення інформатизації в суспільних відносинах, однак елементами самого інформаційного простору є не тільки суспільні відносини, але й інформаційна інфраструктура держави, технології та загальні правила комунікаційної взаємодії, що можливо завдяки міжвідомчій координації заходів і використання ресурсів на рівні загальнодержавних системних проектів програм розвитку інформаційного суспільства. Якщо взяти до уваги, що сьогодні інформація збе-

рігається на електронних носіях, громадські дискусії повинні мати змогу надавати вільний доступ до інформації кожному громадянину даної дискусії, тим самим забезпечувати об'єктивність її проведення. Прикладом трансформаційного процесу в суспільстві є

поява єдиного адресного простору, що означає – кожний громадянин може отримати персональний, унікальний номер, і використовувати його на будь-якому інформаційному пристрої. Тому громадські дискусії щодо забезпечення зростання можливостей

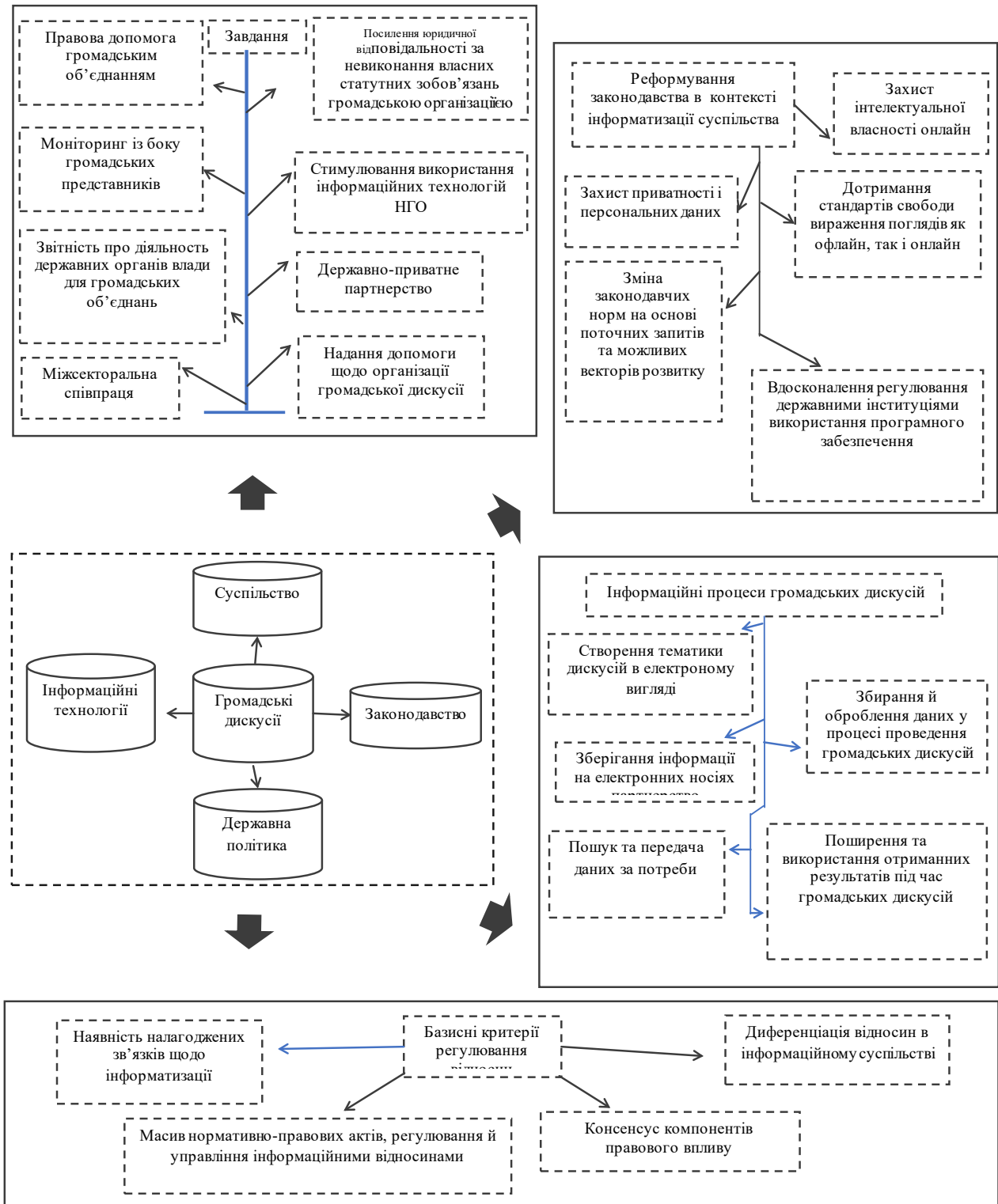


Рис. 1. Система компонентів формування дієвості громадських дискусій

є невід'ємним елементом інформаційного суспільства [6, с. 14].

Під впливом інформаційних технологій змінюється сама сутність функції суспільної ролі громадянина, відсутня чітка стратифікація членів інформаційного суспільства. Проведення громадських дискусій щодо вирішення питань стосовно інформатизації суспільства може ускладнюватися через відсутність в інформаційному суспільстві критеріїв розрізнення статусів і ролей державних органів у віртуальній реальності.

Підкреслимо, що діяльність кожного члена суспільства є компіляцією дій та висновків щодо трансформаційних процесів нової ери інформатизації, що спирається на визначення ролей і статусів у суспільстві, використання нових інформаційних інструментів. Розширення меж інформаційного простору надає всім суб'єктам громадських дискусій можливість визначити вектор тематики такої дискусії та результат, що може посприяти розвитку інформаційного суспільства, однак проведення громадських дискусій має бути релевантним запитам сьогодення, а саме стрімкому розвитку інформаційних технологій [7]. На основі вищезазначеного на рис. 1 зображено систему компонентів формування дієвості громадських дискусій.

Така система містить основні блоки компонентів, що визначають і реалізують актуальність тематики громадських дискусій.

Основними задачами державних органів влади щодо забезпечення громадських дискусій є робота в таких напрямках: правова допомога громадським об'єднанням; моніторинг із боку громадських об'єднань; звітність про діяльність державних органів влади; міжсекторальна співпраця – визначення основних суспільних запитів у різних секторах економіки щодо інформаційних технологій; посилення юридичної відповідальності за виконання статутних зобов'язань із боку громадських об'єднань, що ініціюють громадські дискусії; стимулювання використання інформаційних технологій громадськими об'єднаннями з боку держави; державно-приватне партнерство в напрямі збирання, аналізу та надання інформації.

Наступний блок компонентів визначає основні напрями реформування за-

конодавства в контексті інформатизації суспільства, а саме: захист приватності і персональних даних; захист інтелектуальної власності; дотримання стандартів свободи вираження поглядів як офлайн, так і онлайн; зміну законодавчих норм на основі поточних запитів і можливих векторів розвитку; вдосконалення регулювання державними інституціями використання програмного забезпечення.

Блок компонентів у контексті інформаційних процесів громадських дискусій містить такі: створення тематики дискусій в електронному вигляді; збирання й оброблення даних у процесі проведення громадських дискусій; зберігання інформації на електронних носіях; партнерство; пошук та передача даних за потреби; поширення та використання отриманих результатів під час проведення громадських дискусій. Останній блок компонентів визначає базисні критерії регулювання відносин, як-от: наявність налагоджених зв'язків щодо інформатизації; масив нормативно-правових актів, регулювання й управління інформаційними відносинами; консенсус компонентів правового впливу; диференціація відносин в інформаційному суспільстві. Імплементация всіх компонентів є запорукою актуальності громадської дискусії щодо становлення інформаційного суспільства – визначення основних запитів суспільства та їх задоволення.

**Висновки і пропозиції.** Застосування розглянутої системи компонентів формування дієвості громадських дискусій дозволяє отримати комплексне уявлення про систему законодавчих дій в інформаційній сфері щодо проведення громадських дискусій. Водночас нормативно-правове поле України є одним із ключових чинників визначення актуальності тематик громадських дискусій і їх проведення взагалі.

Подальше дослідження тематики громадських дискусій потребує розширення та вдосконалення з метою підвищення їхньої ефективності як інструмента розвитку суспільно-економічних та суспільно-політичних відносин, що надає можливість суспільству, приватному сектору та державі більш тісно співпрацювати для вирішення поточних питань і визначення перспектив.

**Список використаної літератури:**

1. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020 рр. К.: Ваіте, 2016. 280 с. ISBN 978–966–2310–74–0.
2. Лазаренко Н.І., Коломієць А.М. Глобалізація та інформатизація як паралельні процеси в сучасному суспільстві. 2017. URL: [http://library.vspu.net/bitstream/handle/123456789/2256/Informaciini\\_resursi\\_kruglii\\_stil\\_2017-21-26.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://library.vspu.net/bitstream/handle/123456789/2256/Informaciini_resursi_kruglii_stil_2017-21-26.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
3. Кіндрат П.В. Концепція оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері. 2017. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/7/25.pdf>.
4. Коваль О.М. Деякі проблеми правового забезпечення інформаційної безпеки: сучасні реалії та перспективи розвитку. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Тернопіль, 21–22 квітня 2017 р. Тернопіль: Економічна думка, 2017. С. 330–332.
5. Сопілко І.М. Становлення інформаційного суспільства та інформаційні загрози в мережі інтернет. Повітряне і космічне право. 2017. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/UV/article/view/12068/16188>.
6. Запровадження комунікацій у суспільстві / за заг. ред. Н.К. Дніпренко, В.В. Різуна. К.: ТОВ «Вістка», 2009. 56 с.
7. Жданенко С.Б. Соціальні комунікації в умовах інформаційного суспільства. 2016. URL: [file:///home/acer/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/63915-131806-1-PB%20\(1\).pdf](file:///home/acer/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/63915-131806-1-PB%20(1).pdf).

**Матвийчук А. А. Общественные дискуссии – инструмент формирования информационного общества в Украине**

*Указаны основные тенденции привлечения общества к процессу формирования и реализации государственной политики. Подчеркнуты задачи, обеспечивающие плодотворное сотрудничество государственных органов власти и общественности. В статье отмечено развитие интернет-сети, достигшей национального значения и открывающей перспективы совершенствования отношений в обществе. Проанализированы особенности оценки общественных дискуссий относительно определения ограничений влияния законодательства на удовлетворение запросов общества как на региональном, так и на национальном уровнях. Отмечено, что в результате выработки и распространения новых способов производства, потребления и взаимодействия под влиянием информационных технологий меняется сама сущность функции общественного участия гражданина. Предложена система компонентов формирования действенности общественных дискуссий. Дано заключение об общественных дискуссиях как эффективном инструменте формирования информационного общества в Украине.*

**Ключевые слова:** информационные технологии, общественные дискуссии, государственные органы, общество, информация.

**Matviichuk O. Public discussions – instrument forming information society in Ukraine**

*The main tendency of involvement of society in the process of formation and implementation of state policy is noted. The tasks, which ensure fruitful cooperation between state authorities and the public, are emphasized. In the article the development of the Internet network, which has reached national importance and opens up new prospects for improvement of relations in society, is singled out. The peculiarities of the evaluation of public discussions concerning the definition of the limitations of the legislation's influence on the satisfaction of the demands of society at the regional and national levels are analyzed. It is noted that as the result of developing and spreading new ways of producing consumption and interaction under the influence of information technologies, the very essence of the function of public participation of a citizen is changing. The system of components of the formation of the effectiveness of public discussions is formed. The conclusion is made regarding public discussions as an effective tool for the formation of the information society in Ukraine.*

**Key words:** information technologies, public discussions, state authorities, society, information.

УДК 351.074

**К. А. Машненко**

докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ВІЙНИ НА ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

*Проаналізовано сутність феномена екологічної війни в умовах розвитку інформаційного суспільства. Висвітлено наявність недооцінки інформаційного аспекту екологічних проблем війни в ментальності державно-управлінської еліти та зниження уваги до екологічної політики під час ведення бойових операцій.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, екологічна війна, державна екологічна політика, гібридна війна.

**Постановка проблеми.** Ризикологічний підхід, екополітична проблематика та військова політика привертають дедалі більшу увагу дослідників у сфері державного управління. Проте низка важливих питань поки що не потрапили до сфери уваги науковців. Зокрема, це можна сказати про державно-управлінську рефлексію проблеми ризиків екологічної війни в сучасних умовах українського державотворення, коли на сході країни вже 4 роки триває збройний конфлікт, який офіційно не концептуалізується в межах терміна «війна», а описується такими поняттями, як «антитерористична операція» (АТО) або «гібридна війна» [2; 5; 8; 10; 11; 17].

Гібридна війна не є війною в класичному розумінні, поняття якої вже історично усталилось у масовій та елітарній свідомості. Однак як би не описували події на Сході України, попри всі термінологічні дискусії, можна констатувати очевидний факт, що ще чотири-п'ять років тому для більшості не лише громадян, а й політико-адміністративної еліти України це збройне протистояння видавалося неможливим або принаймні вкрай мало ймовірним. Сьогодні перехід гібридної війни в іншу неklasичну форму війни, який означається терміном «екологічна війна» [3; 4; 6; 13; 15; 16], також для більшості важко вкладається в ментальну матрицю, і суспільство та держава ризикують опинитися не

менш непередбаченими до цієї війни, як свого часу до гібридної.

З огляду на наведене метою статті є аналіз у державно-управлінському вимірі феномена екологічної війни як реального ризику в умовах постіндустріальної епохи.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні концепт «екологічна війна» вживається в громадсько-політичному дискурсі в межах дуже широкого змістового поля: від нанесення будь-якої шкоди довкіллю та конфліктів між різними сторонами на екологічному ґрунті до будь-яких негативних наслідків ведення бойових дій. У науковому дискурсі екологічна війна розуміється істотно вужче та зазвичай використовується в тих випадках, коли має місце умисне нанесення шкоди довкіллю на території супротивника з військовою метою, коли цілеспрямовано екологічно розбалансовані території стають вражаючим фактором для економіки й населення ворога. Елементи екологічних війн практикували ще із часів стародавнього світу, а в особливо масштабній формі – США під час військових дій у В'єтнамі, після чого їх офіційно було засуджено на світовому рівні та в 1974 р. заборонено спеціальною міжнародною конвенцією, прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН [3].

Відомий американський футуролог Е. Тоффлер у роботі «Метаморфози влади» констатує, що екологічна війна та екологічна загроза стануть частиною нової світової системи, а екологічна розвідка буде найтіснішим чином пов'язана

з політичними й воєнними планами [16]. В іншій своїй книзі він також застерігає, що в умовах третьої хвилі цивілізаційного розвитку може набути широкого розмаху застосування екологічної зброї, використання якої в поодиноких випадках мало місце вже на більш ранніх етапах історії [15]. Однак в умовах інформаційного суспільства, з огляду на потужність його науково-технічної оснащеності, цілеспрямований руйнуючий вплив на довкілля ворога може набути значно масштабнішого й більш системного характеру.

Колись ще стародавні римляни засівали сіллю поля Карфагена, щоб позбавити їх родючості, а США робили аналогічно вже на більших територіях за допомогою дефоліантів. Однак сьогодні розроблення технологій екологічної зброї просувається далі та націлюється на створення можливостей дистанційного викликання землетрусів і вивержень вулканів за допомогою електромагнітних хвиль, зміну напрямків вітру, зміну погоди, насилання генетично модифікованих комах, випалювання лазером дірок в озоновому шарі над територією супротивника тощо.

З огляду на це міжнародною спільнотою вже прийнято низку угод, які забороняють перетворення довкілля у військових чи інших цілях способами, що дають масштабний і тривалий серйозний ефект. Це вселяє надію на краще, проте повністю не знімає ризик екологічних атак, особливо якщо взяти до уваги прогресування економічної поляризації між колами країн, які перебувають переважно на третій, другій і першій хвилі цивілізаційного розвитку. При цьому в міру того, як розвинені країни за рахунок роботизації дедалі менше потребуватимуть використання робочої сили в бідних країнах, залишаючи нові маси людей без засобів до існування, бідні країни, на думку Е. Тоффлера, можуть вдатися до екологічної війни з багатими, впливаючи на довкілля всіма доступними для них способами [15]. Тому відведення війни загалом, яка завжди має щонайменше значні побічні екоруйнівні наслідки, та екологічної війни зокрема, за якої руйнація довкілля здійснюється спеціально, має бути однією з найважливіших складових частин екологічної політики держав в епо-

ху як інформаційного, так і постінформаційного суспільства.

Психотравми спостерігаються, коли особистість не в змозі адекватно засвоїти новий життєвий досвід або нову інформацію, що не узгоджується з уже сформованими в неї уявленнями й настановами та викликають негативні чи навіть болісні переживання. Нерідко такі внутрішні конфлікти витісняються в підсвідомість. При цьому реакція на травматичний досвід або інформацію може бути відстроченою в часі та виявлятися навіть через декілька років і потім непокоїти роками, провокуючись подіями й станами, які прямо не пов'язані (принаймні очевидно) з травмуючим впливом. Травмування психологічного характеру так чи інакше завжди було супутником людського життя. Однак якщо раніше його викликали наявні життєві ситуації, то тепер до наявного довкілля долучився потужний вплив інформаційного середовища, у якому сучасна людина нерідко перебуває більше часу, ніж у реальному довкіллі.

Як зазначає психолог Є.Є. Проніна, інформація є середовищем існування сучасної людини. Тому від її якості залежить психічне й фізичне здоров'я людини. Учений наголошує: «Зростання критичних настроїв і навіть агресії щодо засобів масової комунікації в усіх шарах суспільства показує, що, з одного боку, посилюється травматизація населення засобами масової комунікації, а з іншого – активізується прагнення до самозахисту, яке виражається в падінні довіри до засобів масової комунікації» [8]. Через це науковець піднімає питання визначення критерію екологічної безпеки інформаційного середовища, оскільки «недотримання необхідних правил психологічного захисту засобами масової комунікації призводить до широкої трансляції психотравмуючих чинників і, як наслідок, масової травматизації населення, віддалені наслідки якої, за наявними даними, ще гірші за безпосередню емоційну реакцію розчарування, страху або гніву» [8].

Згідно із сучасними психологічними дослідженнями інформаційний вплив дуже часто може набувати й справді набуває патогенного характеру та здатний призведе-



сти до масової травматизації населення у випадках актуалізації страху смерті, безпорадності й почуття провини тощо. Нині зазначене явище є дуже поширеним побічним ефектом роботи медіа. Однак нерідко інформаційна травматизація може здійснюватися цілком цілеспрямовано як засіб ведення інформаційної війни однієї держави проти іншої, як це має місце в контексті неоголошеної війни Росії проти України. З іншого боку, висвітлення перебігу війни вітчизняними медіа для аудиторії власних громадян нерідко призводить до ненавмисної, проте дуже широкої медіатравматизації. Те ж можна сказати про висвітлення вітчизняними засобами масової інформації (далі – ЗМІ) для своїх громадян різних катастроф, у тому числі екологічних.

Журналісти дуже часто не беруть до уваги ту обставину, що екологічні чи інші катастрофи для людей, які безпосередньо беруть участь у них або не присутні в театрі бойових дій, як дуже потужний чинник входять у їх життя за допомогою ЗМІ. Достеменно відомо на широкому колі прикладів, що переживання тих чи інших екстремальних ситуацій може призводити до психічної травматизації не лише в людей, які стали їх жертвами, а й у тих, хто був свідком або віртуально присутнім завдяки ЗМІ. Тому ЗМІ, несучи в безліч будинків інформацію про екстремальні події, можуть відігравати і відіграють важливу роль (на жаль, сьогодні частіше негативну) у визначенні ступеня травматичності тих або інших подій. Прагнення зробити репортаж більш емоційно насиченим, захоплюючим вступає іноді в протиріччя з турботою про психологічне благополуччя співрозмовника. При цьому важливий аспект травмуючого впливу ЗМІ пов'язаний із медіаінтерпретаціями травматичних подій.

Так, дуже часто акцент робиться на безглуздість того, що відбувається, на безглуздість загибелі близьких, на відсутності спроб допомогти, байдужості оточуючих, відсутності підтримки, підкреслюється та посилюється відчуття безпорадності й безсилля, що посилює дію факторів, які ведуть до переживання травми. Тобто в практиці ЗМІ часто застосовують прийоми, які призводять до погіршення на-

слідків травми. Насамперед це стосується телебачення. Л.В. Трубіцина зазначає: «Телебачення «вносить» травматичні події в кожен будинок, завдяки йому мільйони людей «долучаються» до екстремальних ситуацій, при цьому часом «завдяки» телебаченню ми отримуємо можливість стати свідками (майже учасниками) тих подій, від яких були б віддалені, навіть перебуваючи поряд із місцем події» [18].

Сьогодні, як показує практика психологів і психотерапевтів, нерідко вже дорослі пацієнти говорять про пригніченість, поганий настрій, а іноді й субдепресивний стан після регулярного перегляду інформаційних передач. У декількох випадках було достатньо порекомендувати 4–5 днів не дивитися програми новин, щоб пацієнти відзначили поліпшення стану. Звичайно, при цьому не йдеться про якусь серйозну симптоматику, однак і такий миттєвий вплив на емоційний стан має змусити замислитись. Основна причина травмуючого впливу ЗМІ полягає в питанні про те, які цілі ставлять (або не ставлять) перед собою журналісти. Найчастіше здається, що мета написання або показу того чи іншого матеріалу – просто створення яскравого, емоційно захоплюючого нариса, статті, репортажу та залучення на свій канал чи у свою газету максимальної кількості глядачів або читачів, абстрагуючись від деструктивних побічних наслідків. Дуже рідко проглядається мета допомогти людям пережити травму, впоратись із ситуацією, її перевершує бажання вразити, здивувати, налякати тощо.

Інформаційна травма – це вплив, здійснюваний ЗМІ, який викликає деструктивні зміни базових структур особистості, афективних і когнітивних систем на всіх рівнях, починаючи з фізіологічних механізмів та закінчуючи картиною світу й баченням «Я» індивіда. Інформаційна травма – це психічна травма, виникнення якої здатні спровокувати ЗМІ. Процесу кумуляції травматичного ефекту сприяють певні прийоми подачі інформації, якими останнім часом зловживають російські ЗМІ. Безпосередня передача екстремальних переживань зумовлює масове зараження та приводить до загальної травми. Класичний приклад – інформаційна травма

внаслідок висвітлення аварії на Чорнобильській АЕС, яка вже близько 30 років спричиняє психологічне травмування людей. Відомі масштабні ефекти, не пов'язані з дозою випромінювання. До них належать наслідки, пов'язані із занепокоєнням щодо майбутнього та пригніченим станом, а також будь-які наслідки, що зумовлені змінами в дієті, курінні, споживанні алкоголю та іншими факторами способу життя, які фактично не пов'язані з реальним радіаційним впливом.

Як пише відомий дослідник цієї трагедії С.В. Мирний, який до того ж був ліквідатором, на першому етапі аварії влада СРСР, яка контролювала всі ЗМІ країни, протягом декількох років замовчувала масштаби чорнобильських наслідків, «озвучуючи» ефекти й дози радіації, які громадській думці видавалися сміховинно малими. Водночас у закордонних і неформальних радянських ЗМІ відбувався справжній інформаційний вибух: домисли, чутки й сенсаційно перебільшені повідомлення створювали потужний потенціал патогенної інформації. Із часом цей «інфо-вибух» міг би поступово зійти нанівець. Однак з 1988 р. демократизація та гласність посприяли значному збільшенню кількості публікацій про Чорнобиль у ЗМІ. Інформація в них була сповнена суперечностей, навіть достовірні наукові дані ставали додатковим чинником стресу, позаяк часто-густо їх подавали у формі, не адаптованій для широкої аудиторії та/або без урахування специфіки її сприйняття. Усе це викликало явище, назване «вторинна паніка», яка, за деякими оцінками, за інтенсивністю й охопленням не поступалася первинній паніці 1986 р. та зробила свій внесок у поглиблення психологічної травми чорнобильців [20].

Період другого інформаційного сплеску Чорнобиля розпочався, коли демократичні й національні рухи СРСР активно вказували на Чорнобиль як на індикатор і наслідок системної кризи країни, яка через це повинна бути демонтована. Після розпаду СРСР уряди нових незалежних держав також були зацікавлені в перебільшеному представленні чорнобильських збитків та ефектів радіації, щоб отримати максимум іноземної допомоги для ліквідації наслід-

ків. Міжнародні та пострадянські антиядерні й екологічні рухи також наголошували на негативних наслідках Чорнобиля. Приписуючи їх майже винятково радіації, вони використовували Чорнобиль як ефективний риторичний прийом у боротьбі проти ядерних технологій. Через це усі важливі учасники інформаційного процесу свідомо чи несвідомо подавали Чорнобиль так, щоб не стільки пом'якшити його наслідки, скільки набути максимального політичного або економічного капіталу, а самі чорнобильці мимовільно підігрували цим поглядам, будучи зацікавленими в державній допомозі. Тому впродовж майже 15 років чорнобильський інфо-стрес підтримували на високому рівні, руйнуючи здоров'я постраждалих нерідко більшою мірою, ніж радіаційне опромінювання [20].

З огляду на досвід інформаційного травмування населення екологічним лихом Чорнобиля варто мати на увазі, що подача гіперболізованої інформації про екологічний стан регіону або про військові події може бути джерелом мимовільного, а інколи й умисного інформаційного травмування населення. Висвітлення в інформаційному просторі екстремальної події є непростим завданням, оскільки внаслідок екстремального зовнішнього інформаційного впливу на особистість може відбуватися порушення психіки, втрачатися почуття безпеки та виникати почуття жаху й безсилля, втрати сенсу існування, руйнування базових переконань, таких як віра в справедливість і порядок, відчуття власної цінності, віра у свою щасливу долю, у доброзичливість людей і світу тощо. У зв'язку із цим постає питання не про приховування інформації, а про грамотну форму подання в ЗМІ інформації як мінімально травмогенної.

Однак не варто всю відповідальність за виникнення медіатравм покладати виключно на медіа. Травмуючий ефект має своє коріння також у природі людини та в сутності інформаційного суспільства з його інформаційно перенасиченим середовищем. Український психолог Г.М. Федоршин вважає, що медіатравматизація є насамперед наслідком зростаючої диспропорції між людиною, чії можливості щодо

переробки інформації є біологічно обмеженими, і людством, яке не обмежене у своїй техноінформаційній експансії [19].

Війни в інформаційному та постінформаційному суспільстві не припиняються, хоча й цілком можуть скорочувати свої масштаби в реальному доквіллі, переміщуючись здебільшого в інформаційне середовище. Інформаційна зброя цілком придатна для того, щоб реалізовувати найбільш пріоритетне завдання будь-якої війни – ослаблення, а в ідеалі – позбавлення супротивника волі до перемоги, боротьби й спротиву. Ще Суньдзи в середньовічному китайському трактаті про мистецтво війни вважав найвищим його проявом перемогу ворога без війни, тобто без його фізичного знищення та руйнування матеріальних цінностей, змусивши підкоритися без бою. Автор писав: «Сто разів поборотися і сто разів перемогти – це не краще з кращого; найкраще – підкорити чужу армію, не борючись» [13]. Використання ж летальної та матеріально руйнівної зброї у війнах рідко буває самоціллю, а використовується через те, що супротивник має волю до перемоги й чинить опір. Коли ж воля до перемоги ламається, протистояння зазвичай виходить на летально-руйнівну стадію.

Однак інформація спроможна і травмувати, і вбивати нерідко в не менших масштабах, ніж матеріальна зброя, через спричинення високого, надвисокого або не дуже високого, проте хронічного психологічного стресу. Летальний потенціал психологічного стресу в особливо виразній формі унаочнюється в статистиці корабельних аварій, багатобічний і глибокий аналіз яких міститься в книзі відомого французького лікаря А. Бомбара. Він акцентує увагу на тому, що 90% жертв гинуть упродовж перших 3 днів після корабельної аварії задовго до того, ніж могла б настати смерть від спраги чи голоду. Більше того, померлих дуже часто знаходять у шлюпках із достатньою кількістю їжі й води. У цих випадках люди гинуть від гранично високого відчаю та жаху набагато раніше, ніж фізичні або фізіологічні умови стануть справді смертельними [1].

Високий рівень психологічного стресу може створюватися не лише корабельни-

ми аваріями, а й будь-якими екстремальними ситуаціями в умовах як війни, так і миру. Однак за менших потрясінь і більш звичних життєвих ситуацій летальні наслідки також мають місце, хоча вони не є такими виразними, оскільки психологічний стрес провокує збій у різних підсистемах організму, тому стресогенна смертність маскується вмиранням від інфарктів, інсультів, пневмонії та інших захворювань, прямий зв'язок яких зі стресорами не видається очевидним. При цьому стрес може не лише мати коріння в наявних життєвих ситуаціях, а й не меншою мірою викликатися образами таких ситуацій, презентованих в інформаційному просторі. Тому нерідко в підсумку смертність через інформаційний стрес, який викликає війна (або екологічна чи техногенна катастрофа), може бути багаторазово вищою, ніж прямі летальні наслідки війни серед військового й мирного населення в зоні бойових дій. Інша справа, що така смертність, як уже зазначалося, значною мірою маскується, є менш очевидною та значно важче піддається точному виявленню й оцінці. Однак летальний потенціал інформаційної війни є дуже істотним та активно використовується в інформаційних війнах епохи інформаційного й постінформаційного суспільства.

Варто зазначити, що екологічні війни як складова частина війн третьої хвилі також мають місце не просто в реальному доквіллі, а навіть більшою мірою здійснюються в інформаційному середовищі, оскільки інформацією про екологічний стан доквілля також можна маніпулювати в широких межах, у дуже широкому діапазоні піддавати екологічні індикатори різним інтерпретаціям. Тому вплив інформації про доквілля може бути не менш істотним, а інколи й більш суттєвим, ніж саме по собі доквілля. Про це вже йшлося, коли наводився аналіз інформаційного впливу аварії на Чорнобильській АЕС.

Як зазначає відомий український психолог В.О. Скребець, техногенні та екологічні катастрофи тягнуть за собою так званий «синдром катастроф», який виявляється в мозаїці наслідків «первинної» (фізичної) і «вторинної» (психічної) травматизації населення, що стають особливо помітними

не стільки в безпосередніх, стільки у віддалених наслідках катастрофи. При цьому особливо широкий діапазон мають віддалені непатологічні, хронічні дисфункції психіки, які, проте, істотно заважають соціальній і трудовій реабілітації потерпілих.

Під впливом психологічних наслідків катастрофи екологічна поведінка людей набуває вираженої екоатрибутивності. Екоатрибуція при цьому проявляється як стиль життєдіяльності, що передбачає природну значимість, закономірну доцільність, своєрідну гармонію людини й природи. Екоатрибутивність поведінкових та діяльнісних форм прояву буденної свідомості в післяаварійний період орієнтує пошуки людьми адекватних форм і принципів, насамперед біологічної адаптації в змінених умовах існування. На цьому тлі припустимий і досить зрозумілий розвиток екологічного негативізму як невмотивованого негативного ставлення людей до зміненого природного довкілля. Психологічно екологічний негативізм підсилюється суб'єктивним переживанням лиха, що скоїлося, знаходить вираження в пригніченому, сумному настрої або в демонстративній браваді, упертості, іноді байдужості, проте завжди супроводжується внутрішніми суперечностями, сенсо-ціннісним дискомфортом [11].

Окрім описаної генези розвитку деформацій екологічної свідомості, що реалізує категорію «екопсихологічна незахищеність» через екологічний негативізм, контамінації, альтернатуралізації тощо, на конкретному матеріалі спостерігалися ще дві лінії формування екопсихогеній – шляхом включення пускових механізмів «екологічного інфантилізму» та початкова реалізація категорії «екологічна девіація» тієї ж екологічної свідомості. Екологічний інфантилізм зумовлює відповідний екопсихологічний ескапізм та екопсихологічну апатію, що у свою чергу формує екологічну інгібіцію свідомості, суб'єктивних станів, поведінки й діяльності людей. Це явище буденної свідомості провокує уникання реальної дійсності та спонукає людей до ментальної хованки до світу ілюзій.

**Висновки і пропозиції.** Екологічну війну, на наше переконання, можна розмежувати на екоінформаційну та екодовкільну війну. У сучасних умовах інформаційного

суспільства не обов'язково об'єктивно порушувати екосистеми супротивника. Істотним чином екоінформаційну травматизацію населення можна здійснити через маніпулювання інформацією про стан довкілля в медіа- та інтернет-просторі, про що свідчить досвід інфотравмування в контексті аварії на Чорнобильській АЕС.

Тому державне управління ризиками екологічної війни на постіндустріальному етапі українського державотворення має ґрунтуватися на тому, що сучасна екологічна війна може не меншою, а навіть більшою мірою здійснюватися не лише в реальному довкіллі, а й у віртуальному інформаційному середовищі. Відтак конструктивне екологічне інформування населення та протидія екоінформаційним диверсіям в умовах гібридної війни є важливим складником ведення екологічних війн в умовах інформаційного суспільства.

### Список використаної літератури:

1. Бомбар А. За бортом по собственной воле. М.: Гос. изд-во географ. лит-ры, 1959. 65 с.
2. Дубов Д.В. Державна інформаційна політика України в умовах гібридного миру та війни. Стратегічні пріоритети. 2016. № 3. С. 86–93.
3. Вінклер І.А., Тевтуль Я.Ю. Екологічні аспекти військової діяльності: навч. посібник. Чернівці: Рута, 2005. 74 с.
4. Екологія Донбасу: невійськова загроза Україні: збірник наукових праць / ред.: В.Г. Потапенко. Покровськ: ДВНЗ «ДонНТУ», 2016. 121 с.
5. Коліжак В.В. Гібридна війна як прояв складної надзвичайної ситуації. Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2016. Вип. 2. С. 4–8.
6. Личенко І.О. Проблеми екологічної безпеки тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та організаційно-правові засади їхнього вирішення. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2016. № 845. С. 279–284.
7. Полумієнко С.К. Гібридна війна, її окремі передумови, стратегії та наслідки. Вісник Національної академії наук України. 2017. № 8. С. 72–82.
8. Пронина Е.Е. Категории медиапсихологии. Проблемы медиапсихологии: материалы секции «Медиапсихология» Международной научно-прак-

- тической конференции «Журналистика в 2000 году: реалии и прогнозы развития» (Москва, 2001 г.). М.: РИП-холдинг, 2002. С. 92–96.
9. Руценко І.П. Російсько-українська гібридна війна: погляд соціолога: монографія. Х.: Павленко О.Г., 2015. 266 с.
  10. Світова гібридна війна: український фронт: колект. монографія / ред.: В.П. Горбулін. К.: НІСД, 2017. 494 с.
  11. Скребець В.О. Екологічна психологія у віддалених наслідках екологічної катастрофи: монографія. К.: ВД «Слово», 2004. 440 с.
  12. Сталкер Ів.Ан.Ті. Екологічні проблеми та тлі військових дій. Економічний вісник Донбасу. 2016. № 2(44). С. 193–215.
  13. Суньдзы. Искусство войны. URL: <http://lib.ru/POECHIN/suntzur.txt>.
  14. Тоффлер Э. Война и антивоенная. М.: АСТ, 2003. 557 с.
  15. Тоффлер Э. Метаморфозы власти. М.: АСТ, 2001. 699 с.
  16. Требін М.П. «Гібридна» війна як нова українська реальність. Український соціум. 2014. № 3. С. 113–127.
  17. Трубицина Л.В. Средства массовой информации и травма. Проблемы медиапсихологии: материалы секции «Медиапсихология» Международной научно-практической конференции «Журналистика в 2000 году: реалии и прогнозы развития» (Москва, 2001 г.). М.: РИП-холдинг, 2002. С. 102–107.
  18. Федоришин Г.М. Екопсихологія інформаційного середовища та патогенні комунікативні технології. Медіатравма в умовах інформаційної війни: психологічний та педагогічний аспекти: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 20–21 червня 2017 р.). URL: <http://mediaosvita.org.ua/book/fedoryshyn-g-m-ekopsyhologiya-informatsijnogo-seredovyshha-ta-patogenni-komunikatyvni-tehnologiyi/>.
  19. Яворська Г.М. Гібридна війна як дискурсивний конструкт. Стратегічні пріоритети. Серія «Політика». 2016. № 4. С. 41–48.
  20. Мирний С.В. Чорнобиль як інфо-травма. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/chornobyl-yak-info-travma?page=2>.

### **Машненко К. А. Государственное управление рисками экологической войны на постиндустриальном этапе государства**

*Проанализирована сущность феномена экологической войны в условиях развития информационного общества. Освещено наличие недооценки информационного аспекта экологических проблем войны в ментальности государственно-управленческой элиты и снижение внимания к экологической политике при ведении боевых операций.*

**Ключевые слова:** информационное общество, экологическая война, государственная экологическая политика, гибридная война.

### **Mashnenkov K. State risk management of environmental war at the posterstalled stage of government**

*The essence of the phenomenon of ecological warfare in the conditions of development of information society is analyzed. The presence of an underestimation of the information aspect of the environmental problems of the war in the mentality of the state-management elite and the reduction of attention to environmental policy during combat operations is highlighted.*

**Key words:** information society, ecological warfare, state ecological policy, hybrid war.

**О. В. Медведчук**

старший викладач кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## **ДО ПИТАННЯ СТРАХУВАННЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЧЛЕНІВ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У БУДІВНИЦТВІ**

*У статті виокремлено усталені механізми відшкодування збитків, завданих внаслідок надання членами саморегулівних організацій послуг (виконання робіт) неналежної якості, а саме формування компенсаційних фондів і страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності членів саморегулівних організацій перед споживачем, а також проведено їх порівняльний аналіз. Обґрунтовано головні переваги страхування як міжнародно визнаного механізму відшкодування збитків. Визначено, що формування компенсаційного фонду та страхування доцільно розглядати як способи забезпечення майнової відповідальності членів саморегулівної організації. Запропоновано шляхи вдосконалення механізмів відшкодування збитків. Визначено необхідність впровадження страхування професійної діяльності ключових фахівців у будівництві як умови їх допуску на ринок.*

**Ключові слова:** будівництво, страхування, відповідальність, саморегулювання, саморегулівні організації.

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток українського суспільства тісно пов'язаний із запровадженням реформ та забезпеченням ефективного управління на регіональному та локальному рівнях. Сьогодні вдосконалення механізмів управління відбувається в усіх сферах діяльності, однак особливої уваги потребує галузь будівництва, де активність реформ зумовлена участю галузевих асоціацій та громадських об'єднань і посиленням їхньої ролі в саморегулюванні ринку.

Засади саморегулювання, закріплені в законодавстві України, покликані забезпечувати прозорість та справедливість в ухваленні державних рішень у будівельній галузі, ефективно і збалансоване функціонування діяльності на будівельному ринку. Однак варто звернути особливу увагу на питання запровадження ефективних механізмів відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегулівної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості. Адже наразі досить активно обговорюється дана проблематика, зокрема аспект страхування цивільно-правової відповідальності членів саморегулівних органі-

зацій перед третіми особами. Саме тому необхідні детальний аналіз і забезпечення комплексного підходу до наукового дослідження, під час якого варто визначити принципи, загальні засади та переваги страхування як міжнародно визнаної форми мінімізації ризиків, основи захисту майнових та особистих інтересів громадян, запропонувати шляхи вдосконалення механізмів відшкодування споживачам завданих збитків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасних умовах саморегулівні організації створюються для дотримання балансу інтересів суб'єктів відповідних видів підприємницької і господарської діяльності та суспільного інтересу, забезпечення представництва та захисту прав бізнесу і фахової спільноти у відповідних органах державної влади, органах місцевого самоврядування, взаємодії суб'єктів ринку та зазначених органів, а також споживачів будівельної продукції.

Для забезпечення розвитку інституту саморегулювання як інструмента вдосконалення недержавного регулювання процесів інженерних вишукувань, проектування та будівництва об'єктів необхідне проведення наукових досліджень у цій сфері.

За останні декілька десятиліть, коли Україна зарекомендувала себе як молода незалежна демократична держава, питанню розвитку саморегулювання в галузі будівництва приділялася недостатня увага, воно мало освітлено в наукових здобутках вчених. Основними надбаннями вітчизняної науки стали праці А. Беркути, В. Осинської, І. Вахович [1], О. Галінського [2], Ю. Атаманової, Є. Білоусова, І. Гармаш [3; 4]. Уже сьогодні запровадження саморегулювання в будівельній галузі розкриває перед професійним співтовариством широкі перспективи, дозволяє вирішувати проблеми галузі оперативнo та фахово.

**Мета статті** полягає в проведенні комплексного аналізу питання формування компенсаційних фондів та страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності членів саморегулювних організацій перед споживачами в галузі будівництва, у порівнянні наявних механізмів відшкодування збитків, визначенні принципів, загальних засад та переваг страхування як міжнародно визнаної форми мінімізації ризиків, а також у формуванні шляхів вдосконалення механізмів відшкодування завданих споживачам збитків.

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному етапі становлення української держави постає багато важливих питань, пов'язаних із запровадженням саморегулювання. Головний результат саморегулювання в тій чи іншій галузі полягає у виконанні функцій регулювання ринку власне учасниками ринку, а не державою, що здійснюється через запровадження механізмів саморегулювання та має на меті підвищення якості та надійності будівельної продукції [2, с. 11].

Саморегулювні організації (далі – СРО) об'єднують компанії однієї галузі чи фахівців однієї професії з метою контролю та регулювання їхньої професійної або господарської діяльності. СРО розробляють правила та стандарти якості проведення робіт, надання послуг і виробництва продукції, а також оцінюють відповідність членів або заявників організації даним та іншими законодавчо встановленим вимогам. Сьогодні СРО є посередником між компаніями-членами та державою або

учасниками ринку в урегулюванні конфліктів, що виникають.

Відповідно до міжнародного та вітчизняного досвіду, саморегулювання в умовах окремої галузі здійснюється такими двома шляхами [5, с. 2]:

1) встановлення організаціями учасників ринку добровільних власних правил і стандартів для отримання конкурентних переваг на ринку. Ці правила та стандарти можуть стосуватися додаткових вимог поводження на ринку для його учасників, посилення вимог до якості продукції, системи контролю тощо. Вони зазвичай вищі за ті, що запроваджені державою, або встановлюють зовсім нові вимоги до членів організацій для кращого позиціонування на ринку. Належність учасника ринку до такої авторитетної організації сприяє довірі до нього з боку клієнтів та інших учасників ринку;

2) передача добре організованим недержавним неприбутковим організаціям, які об'єднують учасників ринку, окремих повноважень відповідних органів державної влади з метою ефективнішого регулювання галузі чи підгалузі. Саме організації з такими повноваженнями найчастіше визначаються в Україні як саморегулювні з огляду на положення чинного законодавства.

У контексті міжнародних моделей саморегулювання українська система саморегулювних організацій належить до змішаного саморегулювання [2, с. 4]. Воно характерне для тих країн, де держава чітко означила законодавчим порядком, що дотримання норм саморегулювання в частині делегованих повноважень еквівалентне дотриманню закону. У разі виявлення порушень норм можливе застосування санкцій із боку організації до її членів або правових санкцій, які застосовуються звичайним порядком.

У результаті аналізу шляху становлення саморегулювання в Україні загалом і в будівельній галузі зокрема І. Гармаш виокремлює 2014 р., коли Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства офіційно зареєстровано перші саморегулювні організації у сфері архітектурної діяльності на території сучасної України, як важливий етап у розвитку означеного напрямку в нашій державі [4, с. 62].

Дефініція саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності визначена ст. ст. 1 і 16–1 Закону України «Про архітектурну діяльність» [6], згідно з якими саморегульовані організації – це неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб, що провадять підприємницьку та професійну діяльність. СРО у сфері архітектурної діяльності визначають правила та стандарти підприємницької та професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачають механізми відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегульованої організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості.

Відповідно до Порядку реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності, саме правила та стандарти підприємницької чи професійної діяльності, зокрема, визначають механізми відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегульованої організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості [7].

Сьогодні стандартами професійної діяльності саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності передбачено такі механізми відшкодування збитків:

- формування компенсаційних фондів;
- страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності членів СРО перед споживачем (третіми особами);
- комбінуванні перелічених механізмів.

Механізм відшкодування збитків, згідно з одним зі стандартів саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності в Україні, – це система заходів, спрямованих на покриття саморегульованою організацією збитків, завданих споживачам унаслідок виконання (надання) її членом робіт (послуг) неналежної якості, компенсаційною виплатою з компенсаційного фонду та страхування [8]. Збитки розуміються як витрати, що є наслідком винного неналежного виконання (надання) членом СРО робіт (послуг) щодо об'єкта архітектури, яких споживач зазнав у зв'язку зі знищенням або пошкодженням об'єкта архітектури, а також витрати споживача, пов'язані із цим, для відновлення власного порушеного речового права на об'єкт архітектури.

Механізм відшкодування збитків, обраний СРО, на думку вітчизняних дослідників, має передбачати наявність гарантованої компенсації, загальний обсяг якої визначається так [9, с. 27]:

- сумарним річним обсягом робіт членів СРО за попередній (звітний) рік;
- даними щодо обсягів неякісно виконаних робіт (послуг), поставлених товарів членами СРО й обсягів завданих збитків.

Загальний обсяг гарантованого відшкодування має підлягати щорічному перегляду, а розмір участі в ньому кожного члена СРО має залежати від обсягів виконаних ним у попередньому році робіт (послуг), наданих товарів, забезпеченого рівня їхньої якості [9, с. 27].

Порівняємо механізми відшкодування збитків та визначимо головні переваги страхування та формування компенсаційних фондів.

*Формування компенсаційних фондів.* Для мінімізації всіх можливих негативних наслідків і потенційних ризиків у саморегульованих організаціях формується та підтримується компенсаційний фонд. Компенсаційний фонд являє собою фонд цільового використання, який формується суто на грошовій основі.

Джерелами формування компенсаційного фонду зазвичай є [8]:

- сплачена частина членських внесків згідно зі Статутом саморегульованої організації;
- доходи від розміщення коштів компенсаційного фонду згідно із договорами банківського вкладу (депозиту), банківського рахунку та/або в ощадних (депозитних) сертифікатах;
- інші незаборонені законом джерела.

Варто зазначити, що компенсаційний фонд обмежений у розмірах: для формування великого фонду необхідні значні внески його членів. Внески у фонд зазвичай однакові для всіх членів, що, у свою чергу, створює підвищене навантаження на середні та малі компанії.

Для мінімізації ймовірності здійснення виплат із компенсаційного фонду, що є гарантією майнової відповідальності членів СРО, варто пам'ятати про такі аспекти даної діяльності. Якщо СРО приймає нового члена, то останній повинен не просто



внести відповідну суму в компенсаційний фонд, а й відповідати встановленим критеріям та стандартам професійної чи господарської діяльності. Якщо другої умови не дотримано, то СРО ризикує отримати багатомільйонний збиток, який стане важким тягарем для компенсаційного фонду, а отже, і для інших членів організації. Тому претенденти повинні проходити ретельний відбір та, у разі невідповідності вимогам СРО, підвищувати рівень своєї діяльності.

Безумовно, серед пріоритетних завдань ефективного менеджменту СРО – побудова грамотної системи управління ризиками, яка допоможе значно зменшити ймовірність великої виплати з компенсаційного фонду. Складниками такої системи є:

- розроблення вимог саморегульованої організації до своїх членів про страхування відповідальності на адекватні ризикам страхові суми;
- впровадження «дворівневої» системи страхового захисту – укладання договору колективного страхування понад страхових сум за індивідуальними договорами;
- розроблення стандартів якості та чіткий контроль над їх дотриманням із боку саморегульованої організації;
- запровадження дієвих механізмів контролю за дотриманням членами СРО установлених правил і стандартів;
- вибір консервативної стратегії управління коштами компенсаційного фонду.

Отже, формування компенсаційного фонду можна розглядати як ефективний спосіб забезпечення майнової відповідальності членів саморегульованої організації за умови вимогливого й об'єктивного ставлення СРО до власних членів. У разі обов'язкового членства або членства в СРО як обов'язкової умови допуску на ринок об'єктивна необхідність мінімізації витрат компенсаційного фонду слугує підвищенню якості робіт і послуг та очищенню ринку від недобросовісних учасників.

*Страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності членів СРО перед споживачем.* Страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності членів вітчизняних саморегульованих організацій перед споживачем здійснюється відповідно до вимог чинного страхового законо-

давства та водночас є механізмом управління ризиками в будівництві.

Страхове відшкодування – це страхова виплата, яка здійснюється страховиком у межах страхової суми за договором страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності члена СРО перед споживачем у зв'язку із завданням останньому збитків та на його користь. Страхові внески диференційовані залежно від обсягів діяльності кожної компанії, що найчастіше дуже важливо для малого та середнього бізнесу. Для фізичних осіб-членів СРО в Україні страхові внески формуються також залежно від досвіду роботи та можливого ступеня ризику його професійної діяльності, який виражається через клас наслідків (відповідальності) об'єкта, на якому працює той чи інший працівник.

Відмінною особливістю є те, що будь-яка виплата коштом компенсаційного фонду спричиняє необхідність формування додаткових внесків всіма членами саморегульованої організації, а в разі виплати за договором страхування інші члени СРО не повинні додатково сплачувати страхову премію.

Страхова компанія, як і саморегульована організація, інвестує кошти страхових резервів у різні фінансові інструменти, неефективне управління й інвестиційні втрати страховика не приводять до зниження розміру його зобов'язань і страхових сум за конкретними договорами страхування.

Страхування відповідальності членів саморегульованих організацій (архітекторів, проектувальників, інженерів технічного нагляду й експертів) забезпечує їх фінансовий захист у разі завдання шкоди життю, здоров'ю та майну інших осіб та навколишньому середовищу внаслідок ненавмисної недбалості, прихованих недоліків і особливих властивостей матеріалів, обладнання й інструментів, які використовуються під час виконання робіт, а також інших непередбачених обставин.

Отже, доцільно розглядати створення системи страхування як ефективний спосіб забезпечення майнової відповідальності, поставити зниження розміру внеску в залежність від величини страхової суми за договором страхування й обсягу страхового покриття.

До головних позитивних чинників страхування як міжнародно визнаного механізму відшкодування збитків належать:

- справедливий розподіл ризиків і відповідальності всіх сторін;
- мінімізація ризиків та охорона майнових і особистих інтересів осіб;
- можливість відшкодування збитків на підставі пред'явлених застрахованій особі порядку регресу вимог власником, концесіонером або страховиками у зв'язку з відшкодуванням ними збитків, завданих особі або майну громадянина внаслідок руйнування, пошкодження будівлі, споруди або їхньої частини;
- підвищення якості проектування, будівництва й експлуатації об'єктів;
- посилення позицій України в рейтингу «Ведення бізнесу» за індикатором «Отримання дозволів на будівництво» у частині індексу контролю якості;
- запровадження сучасних європейських підходів до інжинірингової діяльно-

сті в будівництві, підвищення конкурентоспроможності фахівців;

- забезпечення ринку дієвою системою моніторингу.

Отже, запровадження саморегулювання вітчизняного будівельного ринку на основі імплементації міжнародного досвіду і кращих практик, як зазначають Ю. Атаманова, Є. Білоусов та І. Гармаш [3, с. 6], може стати одним із найбільш логічних кроків, які має зробити законодавець із метою впорядкування цієї сфери суспільного життя та наближення її до світових стандартів.

Очевидно, що страхування та створення системи компенсаційних фондів являють собою механізми, які не замінюють, а доповнюють один одного. Обидва інструменти мають одну мету – захистити учасників ринку, що діють у будівельній галузі, однак принципи дії цього захисту й умови його надання помітно відрізняються. Найбільш поширеним є одночасне застосування обох механізмів: компенсаційного

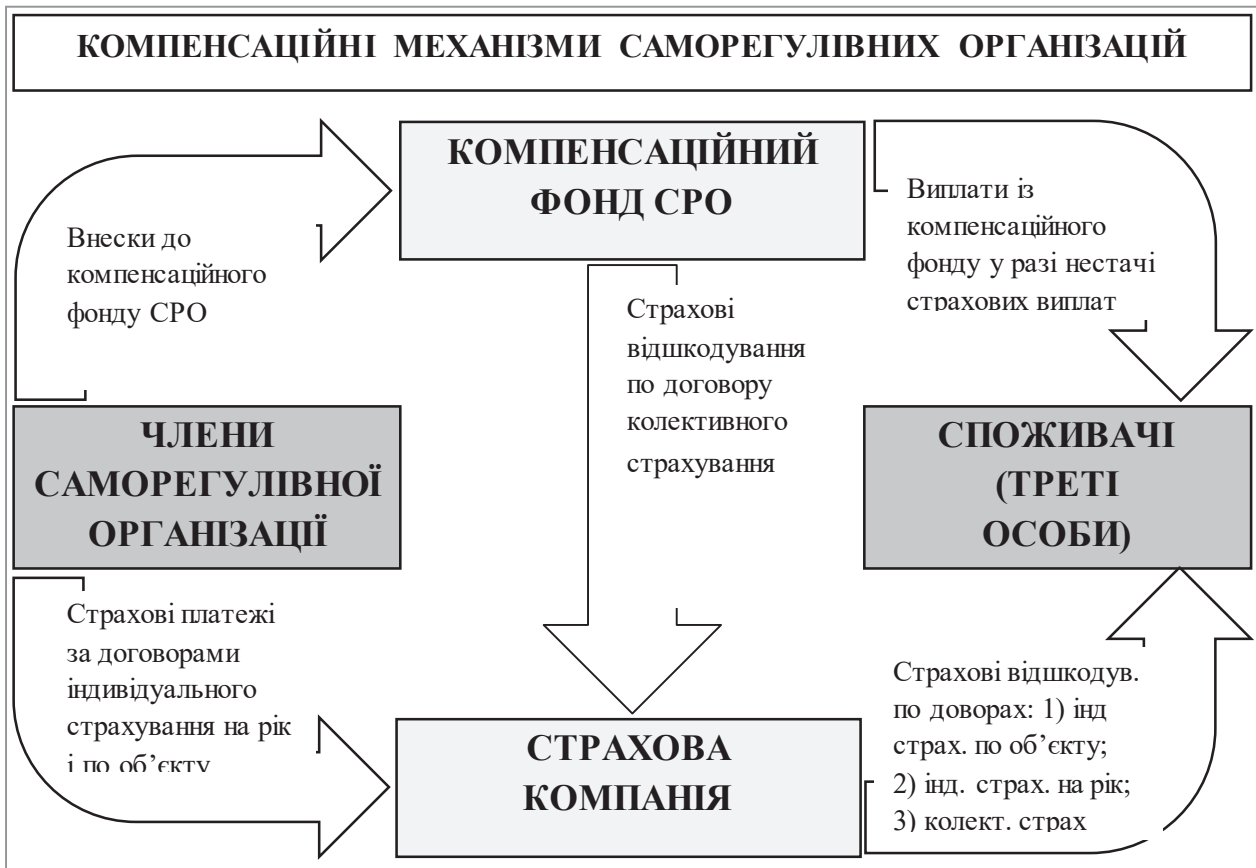


Рис. 1. Модель застосування компенсаційних механізмів саморегуляційних організацій

фонду і страхування. Водночас у найбільш повному варіанті застосовується індивідуальне страхування (зазвичай страхування відповідальності перед третіми особами на певний строк, хоча додатково для підприємних організацій може застосовуватися страхування відповідальності під час виконання робіт щодо конкретного об'єкта будівництва) та колективне страхування, коли СРО укладає колективний договір страхування на суму, що дорівнює розміру компенсаційного фонду, що дозволяє уберегти його кошти (рис. 1).

*Складено автором самостійно.* Для вдосконалення інститутів саморегулювання України та державної політики у сфері будівництва відповідно до Рекомендацій Комітетських слухань Верховної Ради України та п. 53 Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р [10], вважається доцільним розглянути питання поширення апробованих саморегулювальними організаціями механізмів відшкодування збитків на осіб, які не є їхніми членами, тобто впровадження страхування професійної діяльності ключових фахівців у будівництві як умови їх допуску на ринок.

**Висновки і пропозиції.** За результатами проведеного аналізу варто зазначити, що питання страхування цивільно-правової відповідальності членів саморегулювальних організацій у галузі будівництва має законодавче підґрунтя та фактично перейшло в практичну площину. Під час порівняння механізмів відшкодування збитків, що застосовуються саморегулювальними організаціями, визначено, що формування компенсаційного фонду доцільно розглядати як основний (обов'язковий) спосіб забезпечення майнової відповідальності членів саморегулювальної організації в разі обов'язкового членства в СРО. Обґрунтовано головні переваги страхування як міжнародно визнаного механізму відшкодування збитків. Запропоновано шляхи вдосконалення механізмів відшкодування збитків, завданих споживачам, через поширення апробованих саморегулювальними організаціями інструментів страхування збитків на осіб, які не є їхніми членами, тобто впровадження страхування профе-

сійної діяльності ключових фахівців у будівництві як умови їх допуску на ринок.

Перспективи подальшого дослідження полягають у проведенні моніторингу діяльності СРО в частині мінімізації ризиків, у забезпеченні якості проектування, будівництва й експлуатації об'єктів, а також потенційного впливу саморегулювання на покращення позицій української держави в міжнародному рейтингу «Ведення бізнесу».

### Список використаної літератури:

1. Зарубіжний досвід саморегулювання в будівництві / А. Беркута, В. Осинська, О. Галінський, І. Вахович. Будівельне виробництво. 2010. № 52. С. 3–8.
2. Галінський О., Вахович І., Вакулєнко Н. Концептуальні підходи щодо переходу будівельної галузі України та засади саморегулювання. Будівельне виробництво. 2010. № 52. С. 11–16.
3. Атаманова Ю., Белоусов Е., Гармаш І. Саморегулирование в сфере строительства как альтернативный механизм допуска на рынок субъектов хозяйствования. *Leges et iura*. 2014. № 10/2 (274). С. 3–6.
4. Гармаш І. Основні етапи розвитку саморегулювальної галузі на території сучасної України. *Право та інновації*. 2015. № 2. С. 60–65. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir\\_2015\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2015_2_12).
5. Оцінка інституційної спроможності та розвитку самоврядності галузевих асоціацій і громадських об'єднань в аграрному секторі України / USAID from the American people. 2017. 77 с.
6. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/687-14/>
7. Про затвердження Порядку реєстрації саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності: указ Мінрегіону від 13 травня 2014 р. № 137 // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0573-14>.
8. Стандарт професійної діяльності «Відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок виконання (надання) членами всеукраїнської громадської організації «Асоціація експертів будівельної галузі» робіт (послуг) ненадлежної якості» / Всеукраїнська громадська організація «Асоціація експертів

- будівельної галузі». 2014. № 5. URL: <http://budex.org.ua/index.php/pro-asotsiatsiiu-ua/standarty-profesiinoi-diialnosti-ekspertiv>.
9. Вахович І., Вакуленко Н. Принципи механізму консолідованої відповідальності саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності / І. В. Вахович, Н. М. Вакуленко. Наукова конференція молодих вчених, аспірантів і студентів КНУБА: тези доповідей: у 2-х ч. Ч. 2. К.: КНУБА, 2011. С. 192. URL: [http://www.knuba.edu.ua/doc/konf/Tezu\\_konf\\_2011\\_2.pdf](http://www.knuba.edu.ua/doc/konf/Tezu_konf_2011_2.pdf).
10. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 р. та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>.
- 

**Медведчук О. В. Вопросы страхования гражданско-правовой ответственности членов саморегулируемых организаций в строительстве**

*В статье выделены основные механизмы возмещения убытков, нанесенных вследствие предоставления членами саморегулируемых организаций услуг (выполнения работ) ненадлежащего качества, а именно формирование компенсационных фондов и страхование гражданско-правовой (имущественной) ответственности членов саморегулируемых организаций перед потребителем, а также проведен их сравнительный анализ. Обоснованы главные преимущества страхования как международно-признанного механизма возмещения убытков. Определено, что формирование компенсационного фонда и страхование целесообразно рассматривать в качестве взаимодополняющих способов обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации. Предложены пути совершенствования механизмов возмещения убытков потребителям. Отмечена необходимость внедрения страхования профессиональной деятельности ключевых специалистов в строительстве как условия их допуска на рынок.*

**Ключевые слова:** строительство, страхование, ответственность, саморегулирование, саморегулируемые организации.

**Medvedchuk O. Civil Liability Insurance of Members of Self-Regulatory Organizations in Construction**

*The article arrangements for paying damages are determined, including organization of compensation funds, insurance of civil (property) liability of members of self-regulatory organizations to consumers. There is a comparison between arrangements for paying damages made. The main advantages of insurance as the internationally recognized tool to pay damages are substantiated. Determines that the formation of a compensation and insurance fund should be considered as complementary ways of ensuring property liability of members of a self-regulatory organization. The ways of improvement of the arrangements for paying damaged to consumers are proposed. The article underlines the necessity of introducing insurance of professional activity of key construction experts as a condition of their access to the market.*

**Key words:** construction, insurance, liability, self-regulation, self-regulatory organizations.

УДК 35.029:3

**А. В. Мусієнко**

аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом

## НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ЗАХИСТУ ДОНОРА ТА ЧЛЕНІВ ЙОГО СІМ'Ї

*Стаття присвячена визначенню особливостей державного регулювання розвитку захисту донора та членів його сім'ї в країнах Європейського Союзу. Виявлено, що захист прав донора можна розглядати в багатьох площинах, і в кожній із них він доцільний. Під час розгляду системи донорства крові, що ґрунтується на сімейному / замісному донорстві, зазначено, що моральний обов'язок здати кров покладається радше на сім'ю пацієнта та його друзів, ніж на систему охорони здоров'я. Запропоновано деякі механізми державного управління, які б забезпечували переваги та заохочення для донорів. Наприклад, автоматична преференція потенційним донорам перед незареєстрованими в разі потреби для них самих процедури з пересадки органа.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, донорство, світовий досвід, медичне обстеження.

**Постановка проблеми.** Забезпечення країни достатньою кількістю крові та її безпечними продуктами за допомогою донорства крові має ґрунтуватися передусім на етичних принципах, заснованих на повазі до особистості та гідності, захисті прав людей та їхнього добробуту, уникненні експлуатації та дотримання принципу Гіппократа: "Primum non nocere" – «Передусім не нашкодь». Донорська діяльність – вид зайнятості на добровільних та безоплатних засадах, реалізується в інтересах людства, ставить за мету популяризацію ідеї донорства та здорового способу життя. У такій діяльності можуть брати участь благодійники, донори, реципієнти, лікарі та інші небайдужі люди.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремим аспектам державного правового регулювання розвитку захисту донора та членів його сім'ї у своїх наукових працях приділяли увагу такі науковці, як: О. Адамчук, Ю. Білоусова, Л. Братанюк, О. Верлан-Кульщенко, О. Возіанов, Е. Вольская, К. Воронцова, В. Галай, А. Галацан, С. Гізімчук, В. Глуховський, Р. Гревцова, Т. Грузева.

**Мета статті** – проаналізувати основні напрями та тенденції світового досвіду

формування розвитку державного захисту донора та членів його сім'ї, запропонувати структурно-функціональну модель механізмів їх реалізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Трансплантація як один з особливих видів донорства (з лат. transplantatio – пересаджування) є методом, який передбачає пересадку реципієнту органа чи іншого матеріалу (тканини), взятого в донора. Іншим матеріалом можуть бути також клоновані тканини, штучні імпланти (електронні, металічні й інші) [1]. Донором може бути будь-яка дієздатна особа віком від 18 років, яка є громадянином України, пройшла відповідні медичні обстеження і не має протипоказань, які визначені законодавчими нормами, що забезпечують розвиток і реалізацію державної політики в галузі охорони здоров'я. Отже, бути донором – це справа добровільна, вияв людяності. Надаватися вилучений донорський матеріал може як із метою подальшої передачі для проведення трансплантаційних процедур, так і для застосування у фармацевтичній сфері, а також для наукових досліджень, що повинні здійснюватися в інтересах та на благо особи.

У багатьох країнах нагальним стало питання захисту прав померлого на посмертне волевиявлення – дотримання волі

небіжчика щодо його рішення стосовно участі в донорських програмах. У Сполучених Штатах Америки приблизно 43% громадян зареєстрували себе як потенційних донорів. Процедура реєстрації посмертного донорства достатньо проста. Її можна пройти під час отримання прав водія або шляхом заповнення відповідної форми з подальшим відправленням (онлайн або поштою) до органів управління охороною здоров'я в штаті. Під час заповнення такої форми можна вказати, які саме органи громадянин хоче надати посмертно, для чого саме вони будуть призначені (для проведення трансплантаційної процедури чи наукових досліджень).

Однак почастишали випадки, коли потенційний донор за життя оформив дозвіл на вилучення органів, а по його смерті в центрів трансплантації немає змоги виконати волю покійного та провести вилучення органів через перешкоджання членів сім'ї та ймовірність судового позову. Саме тому ситуацію із забезпечення виконання волі небіжчика взяла під контроль «Національна мережа донорів органів». Вона лобювала в Конгресі схвалення відповідного законодавства, для надання імунітету госпіталям і лікарям від судових позовів. Це стосується саме тих випадків, коли члени сімей потенційного донора оскаржують його рішення на забір органів посмертно.

Так, за останні п'ять років родичі загиблих пацієнтів не дозволили вилучити органи в 547 осіб, які вирішили стати донорами після смерті, тобто в кожному сьомому разі можливої трансплантації. Це могло врятувати життя 1 200 пацієнтів. Тому тепер Національна служба охорони здоров'я Великобританії більше не буде домагатися офіційного дозволу родичів на вилучення органів для трансплантації. Національна служба охорони здоров'я, трансплантації та крові не проситиме в сімей померлих пацієнтів офіційної згоди в таких випадках, щоб знизити кількість анульованих рішень. Замість цього родичам видаватимуть бланки, що підтверджують згоду з волевиявленням загиблої людини. ВВС повідомляє, що родичі все одно зможуть накладати вето на це рішення, але зобов'язані будуть у письмовій формі пояснювати

причини свого вчинку. Національна служба охорони здоров'я, трансплантації та крові очікує, що нововведення дозволить збільшити число донорів на 9%. Адже потенційні донори, чиї родичі скасували їхні рішення, могли врятувати пацієнтів, що чекали на донорський орган. Зараз 6 578 пацієнтів у Великобританії чекають на пересадку органів, тому Національна служба охорони здоров'я, трансплантації та крові обирає досить жорстку та чесну позицію. За словами голови Національної служби охорони здоров'я, трансплантації та крові, люди, які приєднуються до трансплантаційного реєстру, здійснюють свідоме волевиявлення та хочуть стати донорами, тому неправильно обманувати їхні очікування. Іноді сім'ї скасовують рішення родича, бо могли не знати, що він був зареєстрований у реєстрі донорів. Причиною того, що держава зіткнулася із проблемою захисту прав померлого в таких ситуаціях, часто стає те, що родичі не знали свого близького так, як думали, це завдає їм болю. Британська медична асоціація також виступила із заявою, що сім'ї повинні підтримувати і поважати рішення загиблих близьких. Але в окремих випадках, додали у ВМА, коли родичі здійснюють жорсткий та послідовний опір, який може посилити їхні переживання, від нації варто утриматися [2]

В американській літературі є безліч запропонованих варіантів збільшення донорів у країні. Законодавча база, яка регулює правовідносини в трансплантології, забороняє продаж органів та встановлює кримінальну відповідальність за це, але, крім морального, не створює жодних інших переваг для донорів. Тому пропонується ввести певні механізми, які б створювали переваги та заохочення донорам [3]. Розглянемо структурно-функціональну модель механізму реалізації державної політики захисту донора та членів його сім'ї в розвинених країнах світу (рис. 1).

За останні 20 років донорський рух в Америці зріс майже в 5 разів, у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) – у 3,5 раз. Там донорство добровільне, безоплатне і престижне, воно заохочується. Донори вважаються людьми не тільки дуже здоровими, а й соціально активними, тому в них

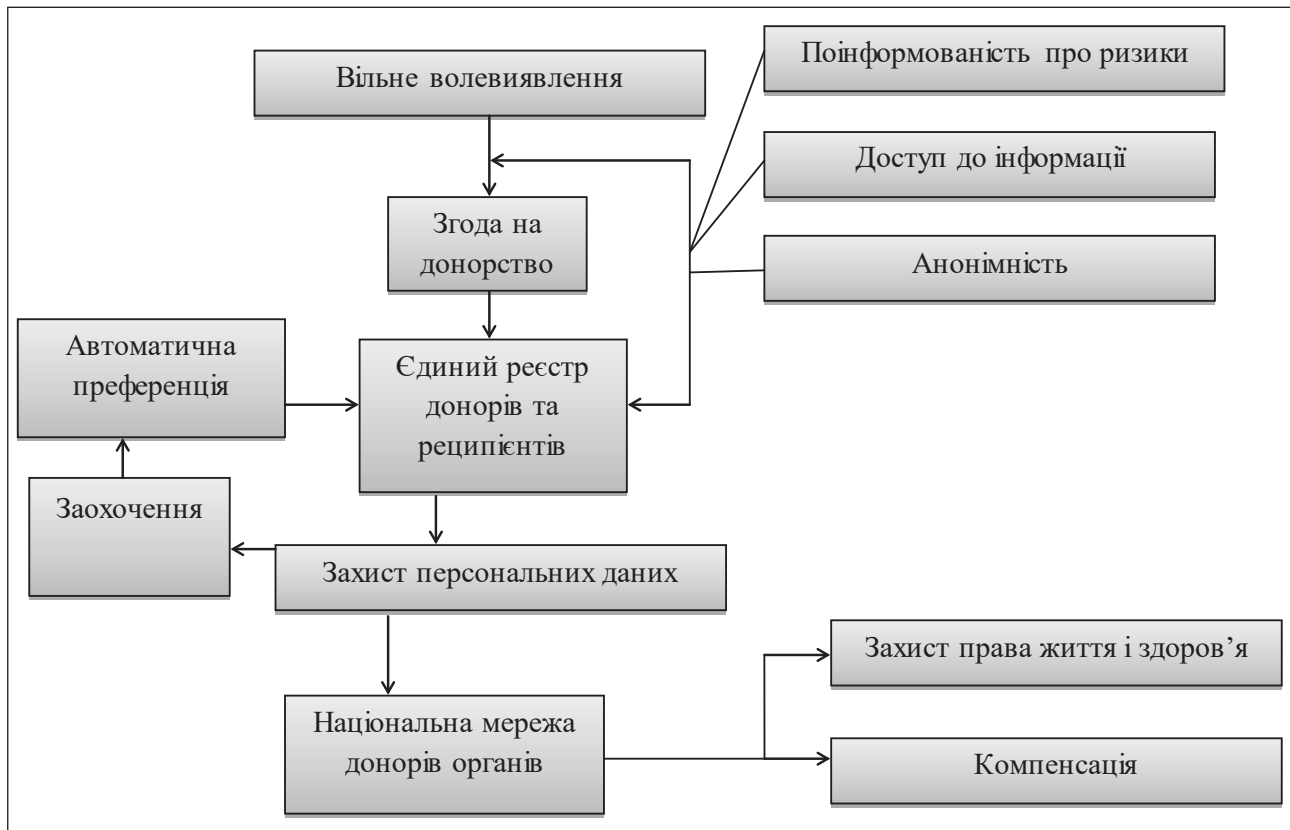


Рис. 1. Загальна структурно-функціональна модель механізму реалізації державної політики захисту донора та членів його сім'ї в розвинених країнах світу

більше стимулів і шансів для влаштування на бажану роботу, кар'єрному зростанні. У деяких розвинених країнах донори користуються пільговим медичним обслуговуванням. Водночас їхнім дітям можуть надаватися серйозні знижки на оплату за навчання [4].

В Україні донори можуть отримати звання «Почесний донор України». Таким званням нагороджуються донори, які безкоштовно здавали понад 40 і 60 разів кров і плазму відповідно. Присвоєння такого звання закріплено на законодавчому рівні. Передбачається, що люди, які його отримали, мають право на пільгові кредити на придбання житла, надбавку до пенсійних виплат, знижки на купівлю ліків за рецептами, на безкоштовне та позачергове забезпечення зубними протезами в державних та комунальних медичних установах, позачергове забезпечення протезами, путівки в санаторії й інші блага. Однак, здається, наші громадяни не знають про такі преференції або не впевнені, що зможуть отримати від держави все, передбачене законом

Законодавством розвинених країн також надаються гарантії із захисту прав донорів та охорони їхнього здоров'я, а також передбачені пільги для їхніх сімей. Такими доступними державними гарантіями є:

- медичне обстеження, яке передбачають процедури трансплантації, а також видача необхідної медичної документації щодо стану здоров'я здійснюються безкоштовно;

- чинним законодавством затверджено порядок компенсації збитків донору в разі завдання його здоров'ю шкоди у зв'язку з виконанням донорської функції. Тут враховуються додаткові витрати на лікування, необхідність посиленого харчування й інші заходи для його соціально-трудова та професійної реабілітації;

- якщо трансплантаційне втручання спричинило смерть донора, членам його сім'ї, які перебували на його утриманні, призначається виплата у вигляді пенсії у зв'язку з втратою годувальника. Порядок та умови призначення таких виплат визначаються нормами законодавства, які регулюють призначення компенсацій

сім'ям годувальників, які померли внаслідок професійних захворювань чи трудових каліцтв [5].

Зазначено основні заходи соціальної підтримки донорів, які передбачаються законами закордонних країн. Що стосується державних гарантій для донорів крові, то це передусім заходи із захисту прав та здоров'я, а також соціальна підтримка, як-от:

- станції переливання крові, центри крові зобов'язані інформувати донора щодо його донорських функцій і гарантій дотримання затверджених норм, спрямованих на збереження його здоров'я, під час забору крові та її складників;

- у деяких країнах донори обов'язково підлягають страхуванню перед процедурою здачі крові. У такий спосіб намагаються компенсувати випадки, коли внаслідок процедури здачі крові стається зараження донора інфекційними захворюваннями;

- медичне обстеження донора, яке передує процедурі здачі крові та її складників, а також видача довідок про стан здоров'я компенсуються коштом держави. У день здачі складників крові донори заохочуються безкоштовними обідами (у країнах ближнього зарубіжжя), символічними подарунками у вигляді футболок, маленьких сувенірів, печива, соку, що більше є тенденцією європейських країн;

- у країнах ближнього зарубіжжя працівникам надаються преференції у вигляді звільнення від роботи в день медичного обстеження та здачі складників крові. Роботодавці зобов'язані на законних підставах надати вихідний на цей день. У разі недотримання норм законодавства роботодавцем і відмові в такому вихідному донор законно наділений правом не виходити на роботу, і це не може кваліфікуватися як прогул без поважної причини;

- якщо працівник та роботодавець дійшли згоди щодо такого вихідного, але працівник за домовленістю вийшов на роботу того ж дня, то за ним зберігається право додаткового вихідного дня, який надається йому за його бажанням. За бажанням працівника також компенсуються дні відпусток, вихідних та святкових днів, якщо забір крові здійснювався в один із цих днів;

- не дозволяється допускати до роботи працівників, зайнятих на важких роботах і на роботах з небезпечними умовами, у день здачі крові;

- донор має право на приєднання кожного свого додаткового дня відпочинку, який він має після кожного дня здачі складників крові, до щорічної оплачуваної відпустки або використання його впродовж календарного року;

- у країнах, де є право додаткового вихідного, також можлива компенсація цього дня у вигляді середнього заробітку, незалежно від основи (оплатної, безоплатної), на якій відбувався забір складників крові. Розраховується середній заробіток працівника незалежно від режиму його роботи;

- для отримання пільг та преференцій донору необхідно підтвердити забір крові довідкою встановленої форми;

- перелічені пільги та преференції надаються донорам незалежно від того, на якій основі (оплатній чи безоплатній) здійснювався забір крові [6].

Що стосується почесних донорів, яким наданий такий статус, то, наприклад, у Російській Федерації їм гарантується: надання позачергового права лікуватися в медичних установах охорони здоров'я, є передбачені для цього програми; надання безкоштовних медичних послуг у вигляді медичної допомоги; право позачергового придбання пільгової путівки (на місці роботи чи навчання) для лікування в профілактичних установах санаторно-курортного типу; грошова компенсація щороку.

**Висновки і пропозиції.** Отже, що стосується адаптації світового досвіду державного захисту донорів органів та їхніх сімей, то Україна перебуває на початку шляху. Через стагнацію трансплантології як галузі протягом багатьох років у нашій країні поки що не багато досвіду в таких питаннях. Якщо вести мову про ступінь налагодженості механізму підтримки донорів та їхніх сімей, то повноцінній і ефективній праці механізму передує довгий шлях розроблення та застосування позитивного досвіду держав-партнерів, який спрямований на дотримання прав усіх учасників трансплантаційних процедур, якісне забезпечення лікування та підтримку по-



дальшої життєдіяльності. Проте Україна обрала шлях в Європу, вживає заходів для адаптації законодавства до норм ЄС, де гарантія прав і свобод людей є найвищою цінністю.

#### Список використаної літератури:

1. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині: Закон України від 16 липня 1999 р. № 1007-ХІV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 41. Ст. 377
2. В Великобританії вирішили боротися с вето родствеников на донорство органів умерших. URL: [https://vademec.ru/news/2016/01/15/v\\_velikobritanii\\_reshili\\_borotsya\\_s\\_veto\\_rodstvennikov\\_na\\_donorstvo\\_organov\\_umershikh/](https://vademec.ru/news/2016/01/15/v_velikobritanii_reshili_borotsya_s_veto_rodstvennikov_na_donorstvo_organov_umershikh/).
3. URL: [https://www.ukrinform.ru/rubric-other\\_news/1424940-transplantatsiya\\_v\\_ssha\\_spisok\\_kandidatov\\_na\\_peresadku\\_organov\\_popolnyaetsya\\_cherez\\_kagdie\\_10\\_sekund\\_1466875.html](https://www.ukrinform.ru/rubric-other_news/1424940-transplantatsiya_v_ssha_spisok_kandidatov_na_peresadku_organov_popolnyaetsya_cherez_kagdie_10_sekund_1466875.html).
4. URL: [http://www.aif.ua/health/life/kak\\_stat\\_donorom\\_omoloditsya\\_i\\_ustroit\\_organizmu\\_trening](http://www.aif.ua/health/life/kak_stat_donorom_omoloditsya_i_ustroit_organizmu_trening).
5. URL: <https://buhgalter.com.ua/articles/kadrova-sprava/154572/>.
6. URL: [http://www.kkck.ru/informaciya\\_dlya\\_donorov/social\\_support/](http://www.kkck.ru/informaciya_dlya_donorov/social_support/).

#### **Мусяенко А. В. Направления адаптации в Украине мирового опыта формирования развития государственной защиты донора и членов его семьи**

*Статья посвящена определению особенностей государственного регулирования развития защиты донора и членов его семьи в странах Европейского Союза. Выявлено, что защиту прав донора можно рассматривать во многих плоскостях, и в каждой из них она целесообразна. Анализ системы донорства крови, основанной на семейном / заместительном донорстве показал, что моральный долг сдать кровь возлагается скорее на семью пациента и его друзей, чем на систему здравоохранения. Предложены определенные механизмы государственного управления, которые обеспечивали бы преимущества и поощрения для доноров. Например, автоматическая преференция потенциальным донорам перед незарегистрированными в случае необходимости для них самих процедуры по пересадке органа.*

**Ключевые слова:** механизмы государственного управления, донорство, мировой опыт, медицинское обследование.

#### **Musiienko A. Directions of adaptation in Ukraine of world experience of forming the development of state protection of the donor and its members**

*The article is devoted to the definition of the state regulation of the development of the protection of the donor and its members in the countries of the European Union. It is revealed that protection of donor rights can be considered in many planes, and in each of them he will find his justification. Analyzed, considering a system of blood donation based on family / substitute donations, the moral duty to surrender the blood is placed more on the family of the patient and his friends than on the health care system. Certain mechanisms of government are proposed that would create benefits and encourage donors. Alternatively, it is an automatic preference to potential donors before unregistered procedures, if necessary, for themselves, for organ transplantation.*

**Key words:** mechanisms of state administration, donation, world experience, medical examination.

## **ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

*У статті розглянуто питання теоретичних підходів до планування державної міграційної політики. Розглянуто основні етапи цього процесу та надана їх характеристика. Зазначено, що планування міграційної політики є найбільш ефективним, коли цей процес розглядається як інтерактивний та супроводжується широкомасштабними консультаціями.*

**Ключові слова:** міграція, планування, етапи планування, державна політика, міграційна політика.

**Постановка проблеми.** Необхідність прискорення соціально-економічного розвитку України та трансформація зовнішніх і внутрішніх чинників впливу на нього, як-от геополітичне положення, кризовий стан економіки, негативні демографічні тенденції тощо, ставлять завдання визначення стратегічних пріоритетів у міграційній політиці.

Після здобуття незалежності України можна відзначити значну активізацію міграційних процесів та їхню різноманітність. Привабливість європейських країн для мігрантів підсилює міграційні потоки, зокрема транзитні, серед яких нелегальні. Унаслідок військових і політичних конфліктів з'являються біженців. Перехід до економіки, заснованої на знаннях, супроводжується великомасштабною трудовою міграцією. Розвиток співпраці України з Європейським Союзом ставить нові завдання у сфері управління міграцією.

Важливим структурним елементом розроблення і реалізації міграційної політики є її планування. Планування являє собою основу розроблення стратегії держави, а також є запорукою формування концептуально узагальненої й узгодженої моделі дій, необхідних для досягнення державних цілей з урахуванням наявних ресурсів і можливостей. Планування міграційної політики дозволяє чітко окреслити проблеми, що потребують вирішення, визна-

чити чіткі пріоритети, встановити критерії й індикатори, за якими можна оцінити ефективність державної міграційної політики. Це зумовлює важливість і актуальність вивчення підходів до планування міграційної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням комплексного дослідження сучасного стану міграційної ситуації в Україні та проблемам формування й розвитку державної міграційної політики присвячено праці таких українських учених: О. Гладуна, Т. Драгунової, Е. Лібанової, І. Майданік, О. Малиновської, О. Овчинникової, С. Пирожкова, І. Прибиткової, О. Хомри, П. Шушпанова та багатьох інших.

Оскільки міграція – це одна з характерних рис сучасного економічного порядку, розгляд міграції як одного з елементів, які забезпечують цей економічний порядок, порушує питання про те, хто і як здійснює управління міграційними процесами в загальній системі соціально-економічних і політичних рішень. У межах наявних підходів такі питання вивчено недостатньо, що позначається на якості державної міграційної політики, робить її непослідовною і малоефективною. У зв'язку із цим необхідно доповнити сучасні наукові підходи до планування міграційної політики держави.

**Мета статті** – дослідити теоретичні аспекти планування міграційної політики, охарактеризувати його основні етапи.

**Виклад основного матеріалу.** Для забезпечення національних інтересів роз-

винені країни світу регулюють міграційні потоки через створення спеціальних державних структур і ухвалення нормативно-законодавчих актів, тобто через створення системи управління міграцією та реалізацію національної міграційної політики. Міграційну політику розуміють як комплекс законодавчих, економічних, організаційних та інших заходів, спрямованих на регулювання міграційних потоків у національних інтересах.

У межах реалізації міграційної політики державою та суспільними інститутами здійснюється управлінський вплив, який розглядається як цілеспрямований, такий, що організує та регулює, вплив на причини та чинники міграції, кількісні й якісні характеристики міграційних потоків, інтереси різних соціальних груп, спрямований на досягнення державних цілей шляхом реалізації визначених функцій управління.

Варто зазначити, що склад загальних функцій управління не залежить від об'єкта управління, отже ці функції можуть виконуватися і щодо міграційної політики як об'єкта управління. Зазвичай виділяють п'ять функцій менеджменту: планування, організацію, координацію, контроль і мотивацію [1, с. 180]. Стосовно процесу управління міграційним потоком доцільно замінити функцію мотивації функцією стимулювання.

Функція планування відіграє важливу роль в управлінні державною міграційною політикою, яке включає два основних інституціональних компоненти: інституційне забезпечення та планування.

Інституційне забезпечення передбачає організаційний, координаційний та консультативний механізми, необхідні для контролю за всіма процесами міграції. Воно буде визначати, здійснювати і контролювати діяльність з управління міграційними процесами, а також залучати зацікавлених у цьому питанні, а саме: державні органи, громадянське суспільство, профспілки, організації роботодавців, науково-дослідні інститути тощо.

Планування міграційної політики визначає проблемні питання, що потребують вирішення, стратегічні цілі та пріоритети, зацікавлені сторони, консультативні про-

цеси тощо. Саме на плануванні базується вибір підходів до міграційної політики.

У державному управлінні планування поєднує кілька видів управлінської діяльності, характеризується масштабним охопленням проблем і, у результаті, дозволяє розробити підходи та рішення щодо реалізації політики суб'єктів державного управління.

Можна зазначити, що планування є ключовою функцією управління, яка визначає всі управлінські функції. По суті воно являє собою процес вибору цілей, розроблення заходів, розподілу їх виконання за часом та територією [2, с. 85].

Вперше у сфері державного управління принципи стратегічного планування були використані американським ученим М. Моско. У своїй монографії «Стратегічне планування у бізнесі та управлінні» він стверджував, що корпоративна модель стратегічного планування може бути застосована і в адміністративному управлінні. З того часу стратегічне планування широко використовується в багатьох органах влади різних рівнів [3, с. 12].

Основна мета планування міграційної політики полягає в раціональному розподілі зусиль і ресурсів держави та громадянського суспільства в інтересах сталого соціально-економічного розвитку і зміцнення національної безпеки.

Планування міграційної політики відбувається за такими етапами: оцінка й аналіз ситуації; визначення стратегічних цілей та пріоритетів; планування дій або програм; фінансування; реалізація; оцінка та моніторинг. Цей цикл зображений на рис. 1.

Охарактеризуємо кожний з етапів планування державної міграційної політики:

1. Оцінка й аналіз ситуації. Це початковий етап процесу планування. Він охоплює дослідження та збирання даних для розуміння контексту країни та забезпечує надійну основу для ухвалення рішень щодо розвитку міграційної політики. На цьому етапі необхідно дати відповіді на ключові запитання в таких аспектах:

– розвиток міграційних процесів (назвати основні тенденції міграції, позитивний та негативний вплив міграційних

процесів на державні цілі, наприклад, захист прав, нарощування людського капіталу тощо);

– політичний контекст (визначити механізми, процеси та законодавство (на національному, регіональному та міжнародному рівнях), що стосуються управління міграцією; вплив поточної політики на міграцію як джерело розвитку);

– ресурсне забезпечення (матеріальні та людські ресурси, які необхідні для ефективного управління міграцією).

Ключовим результатом цього етапу стане якісна інформаційна база, яка надає достатню інформацію для ухвалення рішень щодо стратегічних пріоритетів та шляхів їх реалізації в міграційній політиці.

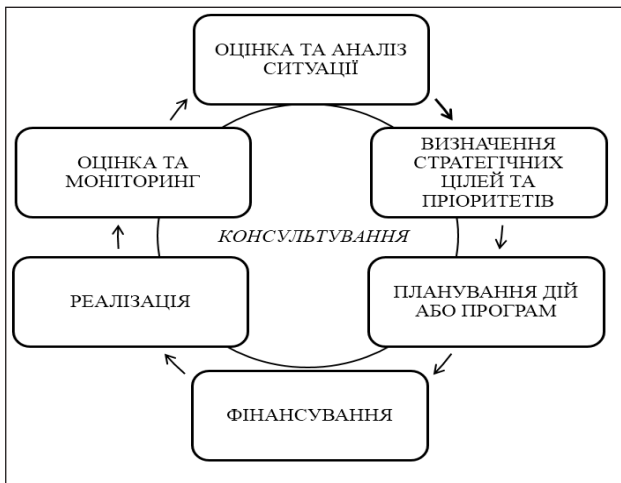


Рис. 1. Етапи планування державної міграційної політики (розроблено автором)

2. Визначення стратегічних цілей та пріоритетів. На етапі аналізу ситуації будуть виявлені проблемні питання управління міграцією. Наступний етап – це ранжування виявлених проблем за їхньою стратегічною значущістю. Вибір пріоритетів – це делікатне балансування, яке передбачає розгляд інтересів різних учасників, досягнення консенсусу й урахування наявних можливостей (людських, фінансових і часових). На першому етапі були визначені потенційні проблеми та сфери втручання, для яких бажаний державний вплив. Пріоритети серед них мають обиратися шляхом консультативного процесу з усіма зацікавленими сторонами. Основним результатом цього етапу стане перелік узгоджених стратегічних цілей та пріоритетів міграційної політики.

3. Планування дій або програм. Цей етап передбачає вибір та розроблення програм та проектів для досягнення пріоритетних цілей. Передбачене визначення цільових бенефіціарів, розгляд запланованої діяльності та визначення відповідальних партнерів. За можливості, міграційні програми мають розроблятися в межах національного плану розвитку. Як альтернатива, вони можуть бути розроблені окремо, але відповідно до національного плану. Планування програм включає визначення пріоритетних напрямів впливу (тобто тих, які повинні бути впроваджені першими). Для кожної програми визначаються необхідні дії, часові рамки, зацікавлені сторони, що будуть задіяні, необхідні ресурси. Основним результатом цього етапу є розроблення та впровадження дій та/або програм, які реалізуються в межах державної міграційної політики.

4. Фінансування. На цьому етапі відбувається стратегічне визначення витрат та фінансування, що дозволяє враховувати питання управління міграцією в рішеннях щодо розподілу ресурсів. Цей етап передбачає зміцнення спроможності національних державних та інших (місцеве самоврядування, громадські організації, приватний сектор тощо) інституцій забезпечувати реалізацію управлінської діяльності в галузі міграції. Головним результатом цього етапу є визначення можливих джерел фінансування провадження державної міграційної політики.

5. Реалізація. Під час планування міграційної політики варто розглядати об'єкти управління, вплив на які має найбільший потенціал. Відповідно до етапів розвитку міграційних процесів (виникнення передумов, переміщення населення, формування нових соціальних зав'язків) можна виділити такі об'єкти управління: причини та чинники міграції, кількісні й якісні характеристики міграційних потоків, інтереси різних соціальних груп (рис. 2).

Планування прямого впливу – це планування цілеспрямованого впливу, який чиниться безпосередньо на міграційні події, їх причини і результати; змінює динаміку і характер міграції; має на меті до-

сягнення конкретних показників розвитку міграційних процесів; здійснюється профільними інституціями управління міграцією. Планування непрямого впливу – це планування цілеспрямованого опосередкованого впливу на міграцію через явища і процеси, які, у свою чергу, є чинниками її розвитку; змінює динаміку і характер процесів, пов'язаних із міграцією; має на меті досягнення конкретних показників їхнього розвитку; здійснюється різними інституціями, які не є компетентними безпосередньо в управлінні міграцією. Ключовими результатами цього етапу є завершення планування міграційної політики.

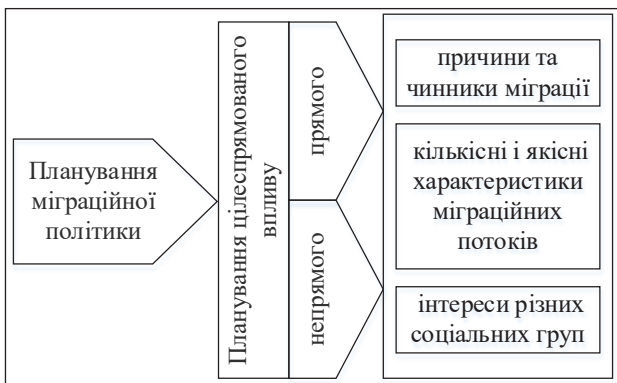


Рис. 2. Реалізація планування міграційної політики (розроблено автором)

6. Оцінка та моніторинг. Цей етап передбачає систематичне відстеження прогресу планування міграційної політики з метою її вдосконалення. Показники міграції та вплив міграції на державні цілі можуть мати різні форми. Тип індикаторів, що підходять для моніторингу ситуації, залежить від національного контексту, ступеня розвитку статистичних установ, наявності даних тощо. Що стосується міграційних показників, то є прямі та непрямі показники міграції. Прямі показники включають інформацію про кількість мігрантів, склад сім'ї мігрантів, вік, стать, країни народження, країни громадянства, професії, цілі та тривалість перебування, а також показники інших аспектів міграційних процесів, як-от грошові перекази. Непрямими показниками можуть бути чисельність населення, зростання та щільність населення тощо. На цьому етапі відбувається визначення відповідних систем моніторингу й оцінки, проводиться зістав-

лення відповідних показників і даних, визначаються потреби в додатковому зборі даних та дослідженнях, забезпечується залучення ключових зацікавлених сторін до процесу моніторингу й оцінки та створення механізмів підзвітності, оприлюднюються та поширюються висновки.

Варто зазначити, що етапи взаємодіють не в жорсткому порядку. Наприклад, визначення критеріїв і методів, які можуть використовуватися для оцінки та моніторингу, важливе для планування дій або програм, оскільки вибрані мають бути контрольованими й оціненими. Крім того, фінансування здійснюється на середніх етапах циклу планування, але, можливо, розроблення забезпечення потрібне і на попередніх етапах циклу. Отже, планування міграційної політики є ефективним, коли цей процес розглядається як інтеративний, а не послідовний.

На всіх етапах є одна обов'язкова умова – широкомасштабні консультації. Щоб планування було ефективним та стабільним, необхідно залучати уряд, громадянське суспільство, науковців, мігрантів, асоціації діаспор, приватний сектор та інші зацікавлені сторони.

Крім того, у плануванні міграційної політики необхідно дотримуватися таких принципів:

1. Сильна політична підтримка на високому рівні. Це передбачає інтеграцію міграційної політики з політиками інших галузей на державному рівні.

2. Превалювання уряду та національних інтересів над іншими учасниками процесів управління міграцією.

3. Залучення широкого кола зацікавлених сторін. Це необхідно для того, щоб зробити ключових зацікавлених сторін партнерами в процесі планування. Зацікавлені сторони можуть запропонувати різні погляди, нову інформацію та дані, політичну та моральну підтримку, а також фінансування.

4. Спільне розуміння цілей. Це важливо для того, щоб уникнути розбіжностей та забезпечити чітке бачення, прозорість та регулярний діалог між зацікавленими сторонами, що є ключовими елементами для створення та підтримки вектора дій. Це також важливо для визначення пріори-

тетів для створення державної міграційної політики [4].

У такому контексті нормативно-правова основа для формування єдиної системи планування державної міграційної політики України потребує вдосконалення. Необхідно законодавчо закріпити положення, що регламентують функціонування і розвиток системи планування, що охоплює державне прогнозування, програмно-цільове і територіальне планування та моніторинг їх реалізації. Крім того, повинні бути встановлені повноваження і відповідальність учасників процесів планування.

**Висновки і пропозиції.** Планування дозволить дати наукове обґрунтування і розробити ефективні механізми реалізації державної міграційної політики, забезпечить узгодження та комплексне поєднання інструментів державного впливу між собою, надасть можливість здійснювати стратегічний контроль планових показників досягнення державних цілей, перетворить вітчизняну державну міграційну політику на дієвий ресурс демографічного та соціально-економічного розвитку України. Воно є поетапним процесом. Планування міграційної політики має корелювати з ре-

альними механізми ухвалення політичних рішень, забезпечувати політичну стабільність, стати точкою поєднання й узгодження всіх інтересів та запобігати конфліктам і кризовим явищам. Подальше дослідження вдосконалення теоретичних засад планування державної міграційної політики буде сприяти підвищенню її ефективності та забезпечить соціально-економічний розвиток України.

### Список використаної літератури:

1. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. М.: Дело, 1992. 702 с.
2. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем: монографія / С. Домбровська, В. Коврегін, А. Помаза-Пономаренко, О. Коленов. Х.: НУЦЗУ, 2017. 244 с.
3. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В. Горбулін, А. Качинський. К.: НІСД, 2010. 288 С.
4. Mainstreaming migration into development planning. A handbook for policymakers and practitioners. URL: [http://www.globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/UNCT\\_Corner/theme7/mainstreamingmigration.pdf](http://www.globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/UNCT_Corner/theme7/mainstreamingmigration.pdf).

---

### **Хайсал Луай Муц. Теоретические подходы к планированию миграционной политики**

*В статье рассмотрены вопросы теоретических подходов к планированию государственной миграционной политики. Рассмотрены основные этапы этого процесса и приведена их характеристика. Отмечено, что планирование миграционной политики наиболее эффективно, когда этот процесс рассматривается как интерактивный и сопровождается широкомасштабными консультациями.*

**Ключевые слова:** миграция, планирование, этапы планирования, государственная политика, миграционная политика.

### **Haysal Luai Muzz. Theoretical approaches to planning migration policy**

*The article deals with the issues of theoretical approaches to the planning of the state migration policy. The main stages of this process and their characteristics are considered. It is noted that migration policy planning works most efficiently, when the process is considered as iterative and accompanied by large-scale consultations.*

**Key words:** migration, planning, stages of planning, state policy, migration policy.

УДК 351.074:614.02

**Р. В. Неділько**

аспірант

Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ БЕЗПЕРЕРВНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ МЕДИЧНИХ СЕСТЕР В УКРАЇНІ

*У статті вивчено стан наукових сестринських досліджень як компонентів моделі безперервної медсестринської освіти в закордонних країнах. Проаналізовано концептуально-методологічну еволюцію безперервної професійної освіти медичних сестер в Україні. Визначено шляхи вдосконалення методів організації та державного управління якістю безперервної професійної освіти медичних сестер в Україні.*

**Ключові слова:** безперервна професійна освіта, державне управління, медична сестра, система охорони здоров'я, якість освіти.

**Постановка проблеми.** Реформування національної системи охорони здоров'я ставить перед державою нові виклики. Найбільша категорія за кількістю медичних працівників – це середній медичний персонал. Його вплив на здоров'я населення загалом і на систему охорони здоров'я зокрема критично недооцінений. За словами Уляни Супрун, очільника Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України), потрібно змінити застарілі стереотипні підходи до ролі медичних сестер у системі охорони здоров'я, наявна потреба «створення нової моделі фахівця з медсестринства» [5].

**Метою статті** є дослідження стану державного управління якістю безперервної професійної освіти середнього медичного персоналу в Україні й обґрунтування шляхів його вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми професійного становлення фахівців сестринської справи щодо особливостей розвитку вітчизняної вищої медсестринської освіти в умовах євроінтеграції досліджували О. Біловол, І. Губенко, Н. Дуб, Б. Локай, Р. Сабадишин, О. Семенов, В. Свиридчук, М. Шегедин, П. Яворський та ін. Генезис і тенденції сучасного розвитку вищої медсестринської освіти в Україні та закордонних країнах були предметом вивчення таких учених, як: С. Андрейчин, Н. Бількевич, О. Горай,

Ю. Лавриш, І. Мельничук, Н. Хабарова й ін. Психологічні особистісні якості фахівців сестринської справи досліджували С. Гордійчук, В. Копетчук, І. Круковська, Н. Шигонська й ін. Напрями наукового пошуку в медсестринстві були предметом вивчення І. Бойчук, Л. Бразалій, І. Радзієвська, Т. Чернишенко, В. Шатило, О. Шевченко й ін. Власне державно-управлінські аспекти медсестринської освіти ще не стали предметом окремого дослідження, що й зумовило вибір теми дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Американські фахівці вважають, що розвиток безперервної професійної освіти серед сестринського персоналу в Сполучених Штатах Америки (далі – США) покликаний сприяти зміцненню наукової бази сестринської практики, у зв'язку із чим число проведених медсестрами наукових досліджень, орієнтованих на сестринську практику, має бути суттєво збільшено. В Європі сестринські дослідження розвивалися протягом останніх 30–40 років. І якщо в Данії, Фінляндії та Великобританії їх історія налічує більше 3 десятиліть, то в Естонії, Литві, Словенії та деяких інших країнах – менше 10 років. У більшості ж європейських країн, особливо в Східній Європі, сестринські дослідження перебувають на початковому етапі розвитку. Крім того, рівень розвитку сестринських досліджень у різних країнах Європи значно різниться через різний рівень розвитку самих країн і відмінностей у становищі се-

стринської справи в системі охорони здоров'я і в суспільстві.

У Великобританії, Німеччині, Франції, Швейцарії наявні тенденції до визнання сестринської справи самостійною професією, що має розвинену теоретичну базу. Ранні сестринські дослідження в США мало відбивалися на практичній діяльності середнього медичного персоналу, тоді як в європейських країнах вони більше орієнтовані на практику. Велика робота була проведена і проводиться в даний час в Європі з метою подальшого розвитку таких досліджень, створення теоретичної бази професії та підвищення якості безперервної професійної освіти медичних сестер.

На це націлені зусилля Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ) (World Health Organization), Міжнародної ради медичних сестер (International Council of Nurses) та Робочої групи європейських медичних сестер-дослідників (Workgroup of European Nurse Researchers). У межах наукових досліджень сестринської справи, за оцінкою експертів ВООЗ, у центрі уваги – безперервне здобуття знань про організацію щодо догляду як за здоровими, так і за хворими верствами населення [6, с. 138–140].

В Україні сестринські дослідження мають порівняно невелику історію. Це багато в чому зумовлено історично сформованою моделлю, що розглядає медичну сестру лише як помічника лікаря. Дослідження, що проводилися у форматі сестринської справи практично до кінця ХХ ст., були присвячені питанням підготовки середнього медичного персоналу в середніх спеціальних навчальних закладах і виконувалися в основному лікарями, які здійснювали цю підготовку.

Наукові дослідження в галузі медсестринства можуть бути ефективними, якщо держава забезпечить здійснення таких заходів (з використанням [3] – *Р. Н.*):

- підтримка на державному рівні реформування системи охорони здоров'я і сестринської справи як складної але цілісної системи;
- удосконалення нормативно-правової бази галузі охорони здоров'я в частині медсестринства;
- пріоритетне фінансування програми розвитку медсестринства;

- адекватна кадрова політика щодо забезпечення номенклатури медсестринських посад, досягнення оптимального співвідношення «лікар – медична сестра»;

- формування спеціалістів якісно нового типу – від медсестри-помічника до високопрофесійного фахівця, спроможного за необхідності діяти самостійно;

- активна діяльність професійних медичних організацій;

- зміна парадигми процесу базової освіти медичних сестер у напрямі мотивації до проведення наукових досліджень;

- реформування системи заробітної плати у сфері охорони здоров'я.

Нового змісту й ефективності діяльність у галузі сестринської справи набула від часу здобуття Україною незалежності. 1993 р. сестринський відділ Європейського регіонального бюро ВООЗ провів в Алма-Аті (Казахстан) першу нараду спеціалістів із сестринської справи й акушерства з нових незалежних держав. Учасники наради ухвалили рекомендації та нову Алма-Атинську декларацію, яка стосувалася загальної стратегії медсестринського розвитку в цих державах. Друга нарада цієї ж групи лідерів відбулася в серпні 1994 р. у Бішкеку (Киргизія), третя – у червні 1995 р. в Стокгольмі (Швеція). Під час нарад розглядалися питання вдосконалення сестринської справи, наближення її змісту та програм підготовки медичних сестер до міжнародних стандартів. Затверджено головні завдання проекту «Розвиток сестринської справи»: управління (керівництво) сестринською справою і сестринською практикою та поліпшення якості сестринської допомоги [2, с. 3–6].

Протягом 1992–1994 рр. для реалізації концепції вищої неперервної ступеневої освіти, закладеної в Законі України «Про освіту», розроблено освітньо-професійні програми та навчальні плани підготовки медичних сестер двох рівнів – дипломованої та бакалавра. Неперервна професійна освіта медичних працівників взагалі і сестринського персоналу зокрема – це вимога часу, залежна від змін як зовнішніх, так і внутрішніх умов їхньої діяльності, зростання обсягу медичної інформації, швидкості її оновлення, появи безлічі високоактивних лікарських засобів і високотехнологічних методів діагностики, лікування, догляду,



підвищення інформованості і вимог самих пацієнтів тощо. Для підвищення якості неперервної професійної освіти необхідне впровадження інноваційних технологій у післядипломній освіті, однією з яких є накопичувальна система підвищення професійної кваліфікації. Остання є способом організації поетапного індивідуального навчання медичних працівників із метою поглиблення вже наявних у них теоретичних знань і підвищення якості практичної діяльності, що дозволяє реалізовувати індивідуальні інтереси та професійні потреби.

2008 р. вперше в історії держави три навчальні заклади – Житомирський інститут медсестринства, Тернопільський державний медичний університет імені І.Я. Горбачевського, Буковинський державний медичний університет – здійснили набір студентів до магістратури з медсестринства. Так було реалізоване одне з основних завдань, яке ставило Міністерство охорони здоров'я України в Програмі розвитку медсестринства України на 2005–2010 рр., яка передбачала реалізацію інноваційної і кадрової політики в системі охорони здоров'я, удосконалення системи підготовки медичних сестер, розроблення та реалізацію програми розвитку медсестринства, розширення функцій медичних сестер відповідно до світового досвіду, забезпечення розвитку ступеневої медсестринської освіти в Україні [1, с. 18]. 2015 р. до цих трьох вищих навчальних закладів приєднався вищий навчальний комунальний заклад Львівської обласної ради (далі – ВНКЗ ЛОР) «Львівський інститут медсестринства та лабораторної медицини ім. Андрея Крупинського», який також розпочав підготовку магістрів сестринської справи.

Розроблений стандарт освіти – магістратура зі спеціальності «Сестринська справа» – дав можливість внести зміни і доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 р. № 507, згідно з якими запровадження магістратури з медсестринства надає медичним сестрам можливість отримувати повну вищу медсестринську освіту медсестри-педагога, медсестри-керівника високого рангу, медсестри-науковця [7, с. 22]. Наказом Міністерства освіти і науки України від 26 листопада 2007 р. № 1033 «Про затвердження Змін до Переліку напрямів та

спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями» (zareєстрований Міністерством юстиції України 28 листопада 2007 р. за № 1322/14589), внесені зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 року №507 і введений у дію освітньо-кваліфікаційний рівень 8.110102 «Сестринська справа», кваліфікація «Науковий співробітник» (сестринська справа, акушерство), напрям підготовки 1101 «Медицина».

Реформа медсестринської освіти в Україні орієнтується на пошук відповіді на головні запитання: якого фахівця потребує ринок праці і яких професійних якостей має набути фахівець під час безперервної професійної підготовки.

Освітньо-кваліфікаційна характеристика випускника вищого навчального закладу I–III рівнів акредитації узагальнює зміст освіти, тобто відображає цілі освітньої та професійної підготовки, визначає місце фахівця в структурі системи охорони здоров'я і вимоги до професійної компетентності. Освітньо-кваліфікаційна характеристика встановлює галузеві кваліфікаційні вимоги до соціально-виробничої діяльності й державні вимоги до характеристики й якостей особи. Освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації фахівців із неповною, базовою та (на сучасному етапі) повною вищою медсестринською освітою відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів розробляються МОЗ України і затверджуються МОНМС України встановленим порядком. Освітньо-професійна програма визначає: нормативний термін навчання за очною формою навчання; нормативну частину змісту навчання у вигляді системи блоків змістовних модулів, їх інформаційний обсяг та рівень засвоєння відповідно до вимог освітньо-кваліфікаційної характеристики. Освітньо-професійна програма встановлює: вимоги до змісту, обсягу та рівня освітньої і професійної підготовки фахівця; рекомендований перелік навчальних дисциплін.

Гарантом розвитку професійної компетентності майбутніх медичних сестер у сучасному освітньому процесі є галузеві стандарти освіти (ОКХ, ОПП), які встановлюють вимоги до рівня підготовленості випускників

вищих медичних навчальних закладів. Перелік правових документів, розроблений і затверджений Міністерством освіти і науки України та Міністерством охорони здоров'я України, визначив єдиний підхід до підготовки спеціалістів із медсестринства, підтвердив академічну свободу, демократизм, гуманізм освіти, а також забезпечив умови входження в міжнародний освітній простір [4, с. 3–5].

**Висновки і пропозиції.** Отже, у результаті аналізу концептуально-методологічної еволюції (становлення та розвитку безперервної професійної освіти медичних сестер в Україні) можна зробити висновок, що процес реформування, який має певні позитивні результати, триває. В українському суспільстві змінено усталені стереотипні уявлення про роль медичної сестри в комплексі лікувально-діагностичних, профілактичних, реабілітаційних та медико-соціальних заходів; переосмислюється практична роль медичної сестри-лідера (бакалавра, магістра), інший вигляд має колегіальна узгодженість у роботі таких фахівців, стандарти їхньої професійної поведінки, її обсяги і методи; виникло нове психологічне підґрунтя професійних ролей медичних сестер різного рівня освіти, яке потребує більш глибокого та ґрунтовного вивчення та проведеного реформ.

#### Список використаної літератури:

1. Банчук М., Волосовець О., Чернишенко Т. Стратегія розвитку та реформування медсестринства в Україні. Магістр медсестринства. 2008. № 1. С. 18–21.
2. Біловол О. Стратегія розвитку та реформування медсестринства в Україні. Буковинський медичний вісник (Спеціальний випуск). Чернівці, 2007. С. 3–6.
3. Кузьмінський П. Державне управління системою підготовки медичних сестер в Україні: вступ до проблеми. Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. вісн. / за заг. ред. В. Присяжнюк. 2013. Вип. 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>.
4. Махновська І. Державні галузеві стандарти нової медсестринської спеціальності. Магістр медсестринства. 2008. № 1. С. 3–5.
5. МОЗ створюватиме нову модель медсестринства URL: <http://moz.gov.ua/article/news/moz-stvorjuvatime-novu-model-medsestrinstva>.
6. Галяутдінова І. Удосконалення методів організації та управління підвищення якості професійної освіти медсестер в первинній ланці охорони здоров'я. Молодий вчений. 2014. № 5. С. 138–140.
7. Шатило В. Реформування медсестринської освіти в Україні. Магістр медсестринства. 2008. № 1. С. 22–26.

#### **Недилько Р. В. Совершенствование методов организации и государственного управления качеством непрерывного профессионального образования медицинских сестер в Украине**

*В статье изучено состояние научных сестринских исследований как компонентов модели непрерывного медсестринского образования в зарубежных странах. Проанализирована концептуально-методологическая эволюция непрерывного профессионального образования медицинских сестер в Украине. Определены пути совершенствования методов организации и государственного управления качеством непрерывного профессионального образования медицинских сестер в Украине.*

**Ключевые слова:** непрерывное профессиональное образование, государственное управление, медицинская сестра, система здравоохранения, качество образования.

#### **Nedilko R. Improvement of organization and public administration methods of nurses continuous professional education quality in Ukraine**

*The article describes the status of scientific nursing research as components of the model of continuous nursing education in foreign countries. The conceptual and methodological evolution of the continuous professional education of nurses in Ukraine is analyzed. The ways of improvement of organization and public administration methods of continuous professional education quality in Ukraine are determined.*

**Key words:** continuous professional education, public administration, nurse, health care system, quality of education.

УДК 351/354:304

С. В. Осик

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики  
Національної академії державного управління при Президентові України

## ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ ТА ВИХОВАННЯ КУЛЬТУРИ ЗДОРОВ'Я МОЛОДІ В УКРАЇНІ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

*Стаття присвячена дослідженню понятійно-категорійного апарату публічної політики формування та виховання культури здоров'я молоді в Україні. Обґрунтовано, що культура здоров'я – це вкрай важлива складова частина загальної культури людини, що є однією з найактуальніших проблем державної політики в досліджуваній сфері, адже сприяння здоров'ю визначене законодавством України як один з основних напрямів державної політики охорони здоров'я, який передбачає необхідність багатосекторальної діяльності, залучення до неї держави, громади, некомерційних та комерційних неурядових організацій тощо.*

**Ключові слова:** публічне управління, державна політика, культура здоров'я, формування та виховання культури здоров'я, система охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** Античний афоризм «У здоровому тілі – здоровий дух» актуальний і досі. Про здоров'я людини піклувалися ще в Стародавній Греції та Стародавньому Римі. У творах видатних давньогрецьких мислителів Демокріта, Платона, Арістотеля та ін., у філософії Сократа є багато роздумів про здоров'я, способи його зміцнення й збереження. Ці дослідники доводили, що здоров'я залежить від людини, яка створює себе сама.

Саме в контексті турботи особи про себе варто розглядати твердження Арістотеля: «<...> Знання й здоров'я є образ, певна форма, смисл і ніби діяльність здатного до них: знання – здатного до пізнання; здоров'я – того, хто може бути здоровим».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти державного управління сферою охорони здоров'я вивчали М. Білинська, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, З. Гладун, Т. Грузєва, Л. Гульчій, Л. Жаліло, А. Зіменковський, Д. Карамішев, Н. Кризіна, Б. Криштопа, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, Я. Радиш, Н. Рингач, І. Рожкова, Г. Слабкий, І. Солоненко, О. Черниш, О. Шаптала, Н. Ярош та інші вчені, які у своїх роботах наголошують на тому, що у XXI ст., під впливом цілеспрямованих заходів із боку держави, в Україні має сфор-

муватися власна модель розвитку сфери охорони здоров'я, що базуватиметься на рівних можливостях громадян і верховенстві права, розвитку підприємницької діяльності у взаємодії з державним регулюванням зазначеної сфери.

**Мета статті** – здійснити аналіз понятійно-категорійного апарату публічної політики формування та виховання культури здоров'я молоді в Україні, дослідити поняття «культура», «здоров'я», «культура здоров'я».

**Виклад основного матеріалу.** Витоки розуміння здоров'я як вищої людської цінності незалежно від часу, місця й суспільного укладу сформувалися ще в античній культурі, водночас філософи стародавнього світу висували ідею оптимального співвідношення різних складників тілесної та душевної природи людини, що гармонійно поєднуються. Науковці стародавньої Греції виділяли такі три рівні: нижчий, тілесний (грецьк. soma – тіло); середній, душевний (грецьк. psuche – душа); вершина – духовний (грецьк. nous – дух) [1, с. 60].

Культура є складною системою існування особистості. У XX ст. вчені А. Кребер і К. Клакхон зробили спробу об'єднати досягнення культурологів усього світу й зібрали та проаналізували 180 визначень терміна «культура». 1983 р. на XVII Всесвітньому конгресі в Торонто, присвяченому темі «Фі-

лософія й культура», було наведено кілька сотень визначень цього поняття.

Поняття «культура» охоплює науку й освіту, мистецтво, мораль, спосіб життя та світогляд. Культура вивчається низкою різних наук.

Культура – це не просто одна зі специфічних сфер життя суспільства, вона розглядається як культурна реальність, системний людський спосіб буття, що визначає весь спектр практичної й духовної діяльності людей, їхнє ставлення до навколишнього світу й до самих себе [2, с. 146].

Культура постає перед нами як багатогранна проблема історичного розвитку. Незважаючи на різноманітність визначень культури, у них можна виділити синтезуюче ядро, що об'єднує різні погляди. Таким ядром є саме слово «культура», що походить від латинського *cultura* і в перекладі означає «обробіток», «вироснування», «догляд». Первісно це стосувалося землеробської праці. Згодом термін почав уживатися в ширшому значенні. Вже Цицерон у «Тустуланських бесідах» (45 р. до н. е.) називає філософію «культурою душі». Від справжнього філософа, на його думку, вимагається наполегливе вдосконалення власних розумових здібностей. Саме в культурі мислення Цицерон вбачав шлях до розширення духовного світу людини. В такому розумінні термін «культура» ввійшов до всіх європейських мов, зокрема до української.

Термін «культура» у початковому його тлумаченні не позначав якогось особливого предмета, стану або змісту. Він був пов'язаний з уявленням про дію, зусилля, спрямовані на зміну чогось, тому вживався з певним доповненням, позначав завжди культуру чогось: культуру духу, культуру розуму, культуру здоров'я тощо [2, с. 124].

Наступним за терміном «культура» для більш глибокого аналізу сутності проблеми дослідимо тлумачення та зміст поняття «здоров'я».

Засновником науки про здоров'я людини в сучасному її розумінні справедливо вважають І. Брехмана, який працював у Владивостоці. Саме він сформулював методологічні основи збереження та зміцнення здоров'я практично здорових осіб.

У наш час налічується майже 300 визначень поняття «здоров'я». Варто зазначити,

що цей феномен привернув увагу багатьох дослідників із різних галузей наук. Визначення поняття «здоров'я» є актуальною проблемою науковців, воно має багато аспектів і зумовлене багатьма чинниками, тому потребує комплексного підходу. Саме тому прийнятним для всіх визначення терміна «здоров'я» поки що немає.

Найбільш поширене визначення стану здоров'я, сформульоване фахівцями Всесвітньої організації охорони здоров'я (1948 р.), які вважають, що здоров'я – це стан повного фізичного, душевного та соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб або фізичних дефектів.

Поняття «здоров'я» у науковій літературі також трактують по-різному. І. Давидовський розуміє здоров'я як повноту пристосування організму до навколишнього середовища, а хворобу – як його порушення. Водночас науковець виділяє роль адаптаційних властивостей організму людини як здатність зберегти належну життєдіяльність у неадекватних умовах середовища [3, с. 77].

Найбільш системно, на нашу думку, поняття «здоров'я» досліджували вчені-валеологи В. Петленко та Д. Давиденко [4, с. 121].

Вони доводять, що здоров'я – це: 1) стан організму, за якого існує відповідність структури й функції органів і систем органів людського тіла, а також здатність регуляторних систем підтримувати гомеостаз (постійність внутрішнього середовища); 2) процес збереження й розвитку психічних, фізичних та біологічних здібностей людини, її оптимальної працездатності, соціальної активності за максимальної тривалості життя; 3) здатність організму зберігати відповідну до віку стійкість в умовах різних змін кількісних і якісних параметрів триединого потоку сенсорної, вербальної та структурної інформації; 4) стан організму, що визначає його адаптивні можливості й забезпечує мотиваційну й інформаційну основу життєдіяльності індивідуума; 5) відсутність значних захворювань або функціональних відхилень організму, наявний високий рівень функціонування різних систем, а також гармонійність їх розвитку; 6) такий стан організму, коли функції всіх систем урівноважені із зовнішнім середови-

щем і відсутні хворобливі зміни; 7) життя, що забезпечує найбільш повноцінну участь у різних видах громадської та іншої діяльності; 8) належний психосоматичний стан людини, здатної реалізувати потенціал своїх тілесних і духовних сил й оптимально задовольнити систему матеріальних, духовних і соціальних потреб.

Академік Ю. Лісіцин визначає здоров'я як щось більше, ніж відсутність хвороб чи ушкоджень, як можливість повноцінно трудитися, відпочивати, виконувати властиві людині функції, вільно й радісно жити [5, с. 254].

Л. Соколенко підкреслює, що здоров'я особистості має чотири взаємопов'язані аспекти: фізичний (природний стан організму, зумовлений нормальним функціонуванням його органів і систем), психічний (здатність зберігати стан душевної рівноваги, що характеризується відсутністю хворобливих психічних проявів і забезпечує адекватну умовам реальності регуляцію поведінки й діяльності), духовний (здатність зберігати і використовувати духовність, доброту, реалізовувати свій моральний потенціал; гармонія людини не тільки зовнішня – з навколишнім світом, у міжособистісних відносинах, а й внутрішня), соціальний (задоволення індивіда від свого матеріального добробуту, харчування, житла, соціального становища в суспільстві, соціальної політики) [6, с. 11].

Погоджуємося і з В. Колбановим, який визначає здоров'я як безперервну послідовність природних станів життєдіяльності, з характерною здатністю організму до самозбереження та досконалої саморегуляції, підтримання гомеостазу, самовдосконалення соматичного й психічного статусу за оптимальної взаємодії органів та систем, пристосовування до мінливого навколишнього середовища, використання резервних і компенсаторних механізмів відповідності до фенотипічних потреб та можливостей виконання біологічних і соціальних функцій [7, с. 136].

На основі опрацювання відповідної наукової літератури можна стверджувати, що поняття «здоров'я» відображає якість пристосування організму до зовнішнього середовища і є підсумком взаємодії людини та навколишнього середовища: сам стан

здоров'я формується в результаті взаємодії зовнішніх (природних та соціальних) і внутрішніх (духовність, спадковість, стать, вік) чинників.

Н. Малярчук погоджується із цією концепцією та розглядає індивідуальне здоров'я як складнопідрядну систему, що є сукупністю тілесного, душевного, духовного компонентів і зв'язків між ними. Організація системи ієрархічна, визначальним елементом, що впорядковує режим діяльності всієї системи, є вершина. Системоутворюючими чинниками виступають цілі функціонування кожного елемента системи «здоров'я людини»: на тілесному рівні – формування й збереження індивідуальної структури, а також процеси репродукції, що забезпечують інтереси виду та збереження популяції; на душевному рівні – прагнення людини реалізувати себе як особистість, тобто прожити повноцінне життя в суспільстві; на духовному рівні – психічна трансформація, що веде до досягнення стану творця як духовної індивідуальності [8, с. 255].

Науковець В. Слободчиков наголошує на невідворотності впливу на здоров'я кожної людини соціального середовища. Соціальність, що виникла й сформувалась історично на біологічній основі, під дією суспільних відносин стала провідною, визначальною для розвитку людини, її сутності: «Людина народжується не як окреме тіло в просторі фізичної реальності, а в культурно-історичному полі наявної соціальності, наявних форм діяльності, наявних форм свідомості. Своім народженням вона поляризує це поле, перетворює життєдіяльність інших у спосіб свого існування» [9, с. 16].

У руслі цих міркувань здоров'я людини розглядається як складна біологічна, психологічна, соціально-культурна система відкритого типу, що постійно обмінюється енергією, речовиною, інформацією із соціумом і довкіллям. На думку валеолога І. Брехмана, здоров'я людини визначається здатністю зберігати відповідну віку стійкість в умовах різких змін кількісних і якісних параметрів триединого джерела сенсорної, вербальної й структурної інформації [10, с. 65].

Нова концепція терміна «здоров'я», що розроблена робочою групою ВООЗ, дещо по-іншому трактує цей феномен: «Здоров'я – це ступінь здатності індивіда чи групи, з

одного боку, реалізувати свої прагнення і задовольняти потреби, а із другого, змінювати середовище чи кооперуватися з ним. Тому здоров'я розглядається як ресурс, а не мета життя» [11, с. 123].

Вчений І. Павлов у своїх працях писав, що здоров'я – це безцінний дар природи, воно дається, на жаль, не навіки, його треба берегти. Але здоров'я людини багато в чому залежить від неї самої, від її способу життя, умов праці, харчування, її звичок. Здоров'я – це нормальна функція організму на всіх рівнях його організації. За такого підходу нормальне функціонування організму загалом є одним з основних елементів поняття «здоров'я». Для всіх характеристик людського організму (анатомічних, фізіологічних, біохімічних) обчислюються середньостатистичні показники норми. Організм здоровий, якщо показники його функцій не відхиляються від їхнього відомого середнього стану [12, с. 145].

Проте дискусія між науковцями щодо остаточного та загальноприйнятого визначення феномена здоров'я ще не закінчена.

Отже, після аналізу термінів «культура» та «здоров'я» ми вважаємо за необхідне дослідити сутність поняття «культура здоров'я».

Так, вперше термін «культура здоров'я» запропонований у 80-х рр. ХХ ст. філософом В. Клімовою, але саме значення цього поняття не було розкрито.

У науці є визначення, що культура здоров'я – це важливий складовий компонент загальної культури людини, що визначає формування, збереження та зміцнення її здоров'я. Культурна людина є не лише «користувачем» власного здоров'я, але і його «виробником». Високий рівень культури здоров'я людини передбачає її гармонійне спілкування із природою й оточенням [4, с. 35].

Елементом культури здоров'я є уважне і правильне ставлення людини до самої себе, прагнення до самопізнання, формування, розвитку і самовдосконалення своєї особистості.

Культура здоров'я – це не лише сума знань, обсяг відповідних умінь і навичок, але й здоровий спосіб життя гуманістичної орієнтації. Рівень культури здоров'я визначається знанням резервних можливостей

організму (фізичних, психічних, духовних) і вмінням правильно використовувати їх [5, с. 345].

На думку А. Якобчук, «здоров'я і формування культури здоров'я студентської молоді – якісна передумова майбутньої самореалізації молодих людей, їхнього активного довголіття, здатності до створення сім'ї, до складної навчальної і професійної праці, суспільно-політичної і творчої активності» [13, с. 76].

Достатньо вичерпне визначення поняття культури здоров'я надав

В. Мойсеюк: «Культура здоров'я – це історично визначений рівень розвитку вмінь і навичок, що сприяють збереженню, зміцненню та відновленню здоров'я людини, реалізації з цією метою внутрішніх резервів організму. Культура здоров'я відбивається у специфічних формах і способах життєдіяльності особистості, орієнтованих на формування як індивідуального, так і суспільного здоров'я» [14, с. 54].

**Висновки і пропозиції.** Отже, як свідчить теоретичний аналіз, більшість науковців схиляються до думки про те, що культура здоров'я – це вкрай важливий складник загальної культури людини, що є однією з найактуальніших проблем сьогодення, особливо для студентів, адже розвиток та зростання молоді людини можливі лише в здоровому суспільстві та з умовою дотримання здорового способу життя.

На думку автора, «культура здоров'я» – це невід'ємний складник загальнолюдської культури, формування знань, вмінь і навичок з якої виховують здоров'язбережувальну життєдіяльність особистості.

Очевидно, що поняття «культура здоров'я» тісно пов'язане з поняттям «здоровий спосіб життя».

На Міжнародній конференції з охорони здоров'я, яка проходила в Алма-Аті 1978 р., поняття «здоровий спосіб життя» визначено, як «<...> все в людській діяльності, що стосується збереження і зміцнення здоров'я, все, що сприяє виконанню людиною всіх своїх людських функцій через діяльність з оздоровлення умов життя – праці, відпочинку, побуту» [15, с. 137].

Отже, культура здоров'я являє собою феномен, який співвідноситься з різними аспектами життя людини:

– з філософськими ідеалами – уявлен-  
ням про гідний для звання людини спосіб  
життя;  
– із соціальними потребами та можли-  
востями суспільства на кожному конкрет-  
ному етапі його розвитку та становлення;  
– з медичними критеріями оцінки фізич-  
ного, психічного та морального здоров'я.

### Список використаної літератури:

1. Філософський словник / за ред. В. Шин-  
карука. К.: Голов. ред. УРЕ, 1973. 599 с.
2. Салтман Р., Фигейрас Дж. Реформы  
системы здравоохранения в Европе. Ана-  
лиз современных стратегий. Пер. с англ.  
М., 2000. 432 с.
3. Давыдовский И. Проблема причинности  
в медицине: этиология. М.: Гос. изд-во  
мед. литературы, 1992. 176 с.
4. Петленко В., Давиденко Д. Этюды вале-  
ологии: здоровье как человеческая цен-  
ность. СПб.: БПЛ, 1998. 124 с.
5. Лисицын Ю. Санология – наука об об-  
щественном здоровье и здоровом образе  
жизни: учебник. М., 2007. 512 с.
6. Соколенко Л. Формування культури здо-  
рового способу життя студентів вищих  
навчальних закладів: автореф. дис. ...  
канд. пед. наук: 13.00.07; Уман. держ.  
пед. ун-т ім. П. Тичини. Умань, 2011.  
20 с.
7. Колбанов В. Валеология: основные по-  
нятия, термины и определения. Изд.  
2-е. СПб.: Деан, 2000. 256 с.
8. Малярчук Н. Валеология: учебн. посо-  
бие. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та,  
2008. 280 с.
9. Слободчиков В. Психологические про-  
блемы становления внутреннего мира  
человека. Вопросы психологии. 1986. №  
6. С. 14–22.
10. Брехман И. Валеология – наука о здо-  
ровье. 2-е изд., доп., перераб. М.: Физ-  
культура и спорт, 1990. 208 с.
11. Устав (Конституция) Всемирной органи-  
зации здравоохранения, принят 22 июля  
1946 г. // Верховна Рада України: офіц.  
веб-портал. URL: 214 [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_599](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_599).
12. Павлов И. Большая советская энцикло-  
педия: в 30 т. / под ред. А. Прохорова.  
3-е изд. М.: Советская энциклопедия,  
1969. 608 с.
13. Якобчук А. Вирішення проблем ВІЛ/СНІ-  
Ду на державному рівні з урахуванням  
міжнародного досвіду. Вісник соціальної  
гігієни та організації охорони здоров'я  
України. 2016. № 2. С. 75–81.
14. Мойсеюк В. Сучасні підходи до вивчення  
феномену культури здоров'я. Тернопіль:  
Богдан, 2014. 125 с.
15. Горащук В. Формирование культуры здо-  
ровья школьников: теория и практика.  
Луганск: Альма-матер, 2013. 376 с.

### Осик С. В. Публичная политика формирования и воспитания культуры здоровья молодежи в Украине: терминологический анализ

*Статья посвящена исследованию понятийно-категориального аппарата публичной политики формирования и воспитания культуры здоровья молодежи в Украине. Обосновано, что культура здоровья – это крайне важная составляющая общей культуры человека, что является одной из наиболее актуальных проблем государственной политики в исследуемой сфере, ведь содействие здоровью определено законодательством Украины как одно из основных направлений государственной политики здравоохранения, предусматривающей необходимость осуществления многосекторальной деятельности, привлечения к ней государства, общества, некоммерческих и коммерческих неправительственных организаций.*

**Ключевые слова:** *публичное управление, государственная политика, культура здоровья, формирование и воспитание культуры здоровья, система здравоохранения.*

### Osik S. Public policy of formation and education of youth health culture in Ukraine: terminological analysis

*The article is devoted to the study of the conceptual-categorical apparatus of the public policy of formation and upbringing of the youth health culture in Ukraine. It is substantiated that the culture of health is an extremely important component of the general human culture and is one of the most urgent problems of state policy in the field under study, as the promotion of health is defined by Ukrainian legislation as one of the main directions of the state health policy, which calls for the implementation of multisectoral activities, state, society, non-commercial and commercial non-governmental organizations.*

**Key words:** *public administration, state policy, culture of health, formation and upbringing of health culture, health care system.*

**С. М. Приліпко**

кандидат економічних наук, доцент,  
докторант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **ОБСЛУГОВУЮЧА КООПЕРАЦІЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

*У статті досліджено специфіку та роль обслуговуючої кооперації в комплексному розвитку сільських територій за умов децентралізації влади. Окреслено питання формування та діяльності кооперативів, які варто врегулювати на державному та законодавчому рівнях. Встановлено, що на даний час в Україні відзначається ефективний розвиток кооперативного сектора економіки, зокрема обслуговуючої кооперації. З'ясовано, що за умов децентралізації влади обслуговуюча кооперація як різновид кооперативного руху спрямована на комплексний розвиток сільських територій. Виокремлено зовнішні і внутрішні проблеми ключових принципів політики публічного управління щодо кооперативного сектора на селі. Визначено напрями діяльності обслуговуючих кооперативів за умов децентралізації влади.*

*Резюмовано, що вирішенню завдань концепції комплексного розвитку сільських територій сприятимуть процеси децентралізації та діяльність обслуговуючих кооперативних формувань, функції яких пов'язані з підвищенням рівня й якості життя сільського населення.*

**Ключові слова:** децентралізація, публічне управління, сільська територія, соціально-економічний розвиток, обслуговуюча кооперація, комплексний розвиток села.

**Постановка проблеми.** Ринкові перетворення в економіці України ведуть до радикальної перебудови адміністративно-господарського механізму. За таких умов значну цікавість викликають процеси децентралізації та комплексного розвитку сільських територій на основі використання принципів кооперації. Дослідження теоретико-методологічних аспектів щодо значення і ролі обслуговуючої кооперації в комплексному розвитку сільських територій за умов децентралізації влади є актуальною проблемою, що і стало причиною вибору теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика всебічного дослідження кооперативних процесів з метою не тільки використання досвіду та кращих традицій кооперативного руху, а також широкої популяризації та поширення кооперативних знань висвітлена в роботах: А.Є. Величко [8], В.В. Зіновчука [9], Г.А. Торосян [14] та ін. Теоретичні та

методологічні положення управління сталим розвитком регіонів і сільських територій відображено в працях: Ю.О. Лупенка [10], О.М. Могильного [10], М.К. Орлатого [10], О.І. Павлова [11], П.Т. Саблука [13] та інших. Однак окремі аспекти розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади недостатньо висвітлені та потребують подальших досліджень.

**Мета статті** полягає у визначенні специфіки та ролі обслуговуючої кооперації в комплексному розвитку сільських територій за умов децентралізації влади та формування аграрної політики публічного управління.

Актуальність проблем розвитку територій за умов децентралізації активізувала відповідні дослідження в даному напрямі, основним завданням яких є обґрунтування засад комплексного розвитку сільських територій з урахуванням забезпечення належного рівня якості життя сільських жителів, підвищення статусу та ролі сільської громади тощо. Вивчення наукових джерел щодо цієї проблематики показало наявність значних прогалин у дослідженні



ролі кооперативного руху та специфіки діяльності сільських громад у розвитку сільських територій. Тому питання визначення напрямів державної політики за умов децентралізації регіонів та встановлення векторів розвитку обслуговуючої кооперації потребує подальших поглиблених досліджень.

#### **Виклад основного матеріалу.**

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 р. з ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [12], законів України «Про співробітництво територіальних громад» [2], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] та змін до Бюджетного [5] і Податкового кодексів [6] щодо фінансової децентралізації.

Децентралізація має на меті передачу влади на місця, а саме: покращення соціально-економічного становища регіону, області, населеного пункту; планування, формування та розподіл бюджету; розвиток та обслуговування громадського транспорту, створення об'єктів інфраструктури тощо. Її основні цілі – покращення якості життя, поліпшення стану соціального розвитку, забезпечення рівних можливостей і задоволення потреб населення, боротьба з бідністю, міграцією сільського населення, розширення кола його зайнятості [3].

Кооперація як система соціально-економічних відносин істотно впливає на розвиток управління й економіки країни. Певний інтерес у напрямі комплексного розвитку сільських територій за умов децентралізації влади становить обслуговуюча кооперація як різновид кооперативного руху.

Обслуговуюча кооперація набула особливого розвитку у ХХ – ХХІ ст. і є одним з елементів комплексного розвитку сільських територій. В основі її діяльності лежать кооперативні принципи, ухвалені Міжнародним кооперативним альянсом, схвалені Міжнародною організацією праці й Організацією Об'єднаних Націй. У кооперативному секторі світової економіки зайнято понад 800 млн. осіб, а послугами кооперативних підприємств (організацій) користується майже половина населення планети [15]. Як особливий суспільно-господарський інститут кооперація

є об'єднуючим елементом формування і реалізації колективного інтересу. Інституційний аналіз етапів розвитку кооперативного сектора показує, що наявна тенденція збільшення числа кооперативних форм, з'являються нові типи кооперативів, ускладнюються їхні функції.

На даний час в Україні відзначається ефективний розвиток кооперативного сектора в економіці держави, зокрема обслуговуючої кооперації [14, с. 46]. Кількість наданих суб'єктами обслуговуючої кооперації на селі послуг товаровиробникам та населенню є досить значною. Кооперативні організації надають різноманітні послуги фермерам та особистим селянським господарствам, обслуговують сільське населення у сферах газо- та водозабезпечення, надання житлово-комунальних, будівельних, транспортних, ремонтно-сервісних, інформаційних, туристично-рекреаційних послуг тощо.

Але за наявних досягнень кооперативні організації мають і невирішені проблеми як зовнішні, так і внутрішні.

Вирішення зовнішніх проблем залежить від реалізації ключових принципів аграрної політики публічного управління щодо кооперативного сектора на селі.

У процесі проведеного дослідження нами встановлено, що сьогодні наявні деякі питання стосовно формування та діяльності кооперативів, які варто врегулювати на державному та законодавчому рівнях, зокрема:

- відсутність єдиного нормативно-законодавчого забезпечення для врегулювання процесів кооперативного руху;
- у Цивільному кодексі України [7] чітко не прописано поняття кооперативної власності;
- у Законі України «Про сільськогосподарську кооперацію» [4] чітко не встановлено форми власності кооперативів та їх об'єднань;
- Конституцією України [1] не закріплено спеціальних форм власності для кооперативних формувань;
- Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію» [4] чітко не визначено майновий статус суб'єктів сільськогосподарської кооперації і кооперативних об'єднань;

– у Податковому кодексі [6] відсутній механізм захисту прав організацій кооперативного типу.

Тому питання кооперативного руху та діяльності кооперативних формувань потребує координації та консолідації суб'єктами публічного управління на державному та регіональному рівнях.

Також серед зовнішніх проблем кооперативних утворень актуальні такі питання:

– підвищення конкурентоспроможності кооперативів в економічному середовищі та соціальній сфері, зокрема участі в реалізації державних програм і пріоритетних національних проектів;

– дотримання кооперативних цінностей та принципів ділової етики;

– побудови системи спільних економічних інтересів на місцевому рівні;

– можливостей самореалізації й участі пайовиків в управлінні;

– створення вертикальних кооперативних інтеграційних структур.

Внутрішні проблеми у сфері кооперації пов'язані зі збереженням кооперативної єдності в системі обслуговуючої кооперації. Навність кооперативів в адміністративно-управлінській системі в межах сільських територій є неоціненою перевагою, способом самоорганізації та самозахисту.

З огляду на всеохоплюючий вплив кооперації на життя сільських територій, в умовах глобалізації суттєво посилюється її роль у вирішенні одного з актуальних соціально-економічних завдань – комплексного розвитку сільських територій [10, с. 215]. Незважаючи на те, що проблема комплексного розвитку до недавнього часу пов'язувалася здебільшого зі станом навколишнього середовища, не менш важливими її складниками є соціальні, політичні, економічні, технічні й культурні аспекти.

У даний час більшістю вчених [8; 10; 13] комплексний розвиток території трактується як процес, що породжує економічне зростання, справедливо розподіляє його результати, відновлює довкілля, покращує можливості людей.

В Україні перехід до комплексного розвитку варто розглядати як процес, що забезпечує збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, проблем збереження навколишнього середови-

ща та природно-ресурсного потенціалу з метою задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь.

Комплексний розвиток сільських територій країни має бути націлено на запобігання сільській міграції, боротьбу з бідністю, розширення зайнятості та підвищення добробуту сільського населення, забезпечення рівності можливостей в поліпшенні якості життя, здоров'я, безпеки, розвитку особистості [8, с.202]. Основними елементами концепції комплексного розвитку сільських територій є екологія, економіка і соціальна сфера, мета – економіко-соціальна забезпеченість людей, які проживають на певній території. На нашу думку, комплексного розвитку сільських територій можна досягти на основі вирішення таких завдань:

– забезпечення зайнятості сільського населення та підвищення його доходів;

– розвиток високопродуктивного сільського господарства;

– розвиток виробничої та соціальної інфраструктури села, що сприяє підвищенню якості життя (транспортна, інформаційна інфраструктура, торгівля, комунальне господарство, сфера охорони здоров'я й освіти, соціально-побутові, культурно-просвітницькі установи й ін.);

– диверсифікація економіки сільських територій на основі надання необхідних послуг для сільських мешканців територіальних громад;

– підвищення економічної активності населення за межами сільськогосподарської сфери;

– стимулювання до впровадження та використання ресурсозберігаючих, мало-відходних технологій, охорони і відновлення природних ресурсів, альтернативної енергетики, виробництва екологічно безпечних продуктів;

– підвищення привабливості проживання і створення самобутнього іміджу сільських поселень;

– розвиток житлово-комунального господарства і житлового будівництва;

– реалізація ефективної демографічної політики;

– регулювання міграційних потоків;

– створення ефективної структури управління сільськими територіями на

всіх рівнях публічної влади, зокрема в органах місцевого самоврядування, орієнтованої на вирішення проблем сільського населення.

Вирішенню завдань концепції комплексного розвитку сільських територій активно сприятимуть процеси децентралізації та діяльність обслуговуючих кооперативних формувань, функції яких пов'язані з підвищенням рівня й якості життя сільського населення. У зв'язку із загостренням соціально-економічних проблем у розвитку сільських територій наприкінці ХХ ст. та системною кризою села, яка триває ще й досі, кооперативні організації істотно посилили соціальний складник своєї діяльності. Обслуговуючі кооперативи забезпечують передумови для комплексного розвитку сільських територій, прагнуть до максимальної реалізації власного економічного потенціалу, формування конкурентних переваг, завоювання довіри і підтримки з боку місцевих органів влади.

Варто зазначити, що обслуговуючі кооперативні організації виконують важливу роль у забезпеченні комплексного розвитку сільських територій за умов децентралізації влади, мають потужні можливості реалізувати власні стратегічні завдання стабільного та поступального розвитку, розширення й інтенсифікації діяльності. Розвиток організацій обслуговуючої кооперації, у контексті вирішення зазначених проблем, передбачає формування і збереження протягом тривалого часу потенціалу, а саме:

1) здатності об'єктивно і точно оцінювати зміни в потребах населення, що обслуговується, прогнозувати динаміку попиту на послуги, розвивати різноманітні види діяльності відповідно до очікувань сільського населення;

2) здатності планувати і реалізовувати ефективну стратегію розвитку на основі інновацій, своєчасного оновлення технологій, організації управління, диверсифікації діяльності, залучення інвестиційних ресурсів;

3) здатності ефективно управляти відносинами з органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації, населенням для підтримки іміджу соціально-орієнто-

ваної системи, яка бере участь в реалізації проблем підвищення рівня й якості життя населення.

Отже, з урахуванням процесів децентралізації, збільшення ринкової асиметрії, новими соціально-економічними і політичними аспектами в розвитку країни актуалізується роль обслуговуючої кооперації. Зважаючи на вказане, на нашу думку, головними напрямками діяльності обслуговуючих кооперативів за умов децентралізаційних процесів є:

- визначення спільно із жителями громади пропозицій щодо стратегії і концепції політики комплексного територіального розвитку;

- участь у розробленні та реалізації регіональних і місцевих цільових програм соціально-економічного розвитку, за якими органи місцевого самоврядування можуть делегувати частину своїх повноважень, наприклад, щодо обслуговування комунальних інженерних мереж, забезпечення благоустрою, організації транспортних перевезень, вивезення твердих побутових відходів, організації сміттєзвалищ тощо;

- участь у реалізації міжнародних грантових проектів технічної допомоги;

- представлення та захист інтересів громадян та їх об'єднань у регіональних і місцевих органах державної влади й органах місцевого самоврядування;

- вдосконалення і розвиток господарських зв'язків кооперативних організацій усередині регіонів країни, а також між ними на основі створення спеціалізованих кооперативних об'єднань;

- формування сучасної ідеології кооперативної освіти і наукової діяльності;

- участь у підготовці, перепідготовці кадрів та підвищенні їхньої кваліфікації через кооперативну мережу освітніх установ;

- об'єднання інтелектуальних та інших ресурсів із метою ефективного вирішення найбільш актуальних регіональних (територіальних) проблем;

- організація обміну досвідом у різних сферах діяльності з урахуванням регіональних особливостей;

- оптимальне поєднання послуг і об'єднання ресурсів у сільськогосподарській і несільськогосподарській сферах;

– участь у процесах інноваційного науково-технічного співробітництва, інтеграція в інноваційно-технологічний простір на основі передових практик.

**Висновки і пропозиції.** Комплексний соціально-економічний розвиток сільських територій – це основа розвитку аграрного сектора економіки, ефективного вирішення соціальних проблем та позитивного переходу до сталого економічного зростання сільських територій. Вирішенню завдань концепції комплексного розвитку сільських територій сприятимуть процеси децентралізації та діяльність обслуговуючих кооперативних формувань, функції яких пов'язані з підвищенням рівня й якості життя сільського населення. Органи місцевого самоврядування можуть делегувати кооперативам окремі власні повноваження у сфері надання необхідних послуг мешканцям територіальних громад. За децентралізації місцеві органи влади можуть самостійно розпоряджатися коштами, спрямовувати їх на цільові програми соціально-економічного розвитку, зокрема на регіональні програми розвитку обслуговуючої кооперації для вирішення найбільш актуальних проблем.

Зважаючи на важливу роль обслуговуючої кооперації в комплексному розвитку сільських територій в умовах децентралізації, органи публічної влади, зокрема органи місцевого самоврядування, повинні сприяти створенню кооперативів та розбудовувати кооперативний рух на селі. Державна та регіональна фінансова підтримка розвитку кооперативних процесів сприятиме розширенню діяльності суб'єктів кооперативних відносин, що, у свою чергу, приведе до комплексного соціально-економічного піднесення сільських територій. Активізація діяльності кооперативів у територіальних громадах дасть змогу створити додаткові нові робочі місця, збільшити рівень доходів сільського населення й обсяги податкових надходжень до місцевих бюджетів, забезпечити комфортні умови проживання й якісний рівень соціального обслуговування учасників кооперативних структур.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996, № 30. URL: <http://zakon0.rada.gov>

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Проспівробітництво територіальних громад: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

4. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17 липня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 39. Ст. 261. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80>.

5. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № № 50–51. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Податковий кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № № 13–14. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

7. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2003, № № 40–44. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

8. Величко А.Є. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій. Вісник ДДАУ. 2013. № 2. С. 201–204. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau\\_2013\\_2\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau_2013_2_50).

9. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник БУМіБ. 2014. № 3 (27). Т. 2. URL: [http://www.znau.edu.ua/visnik/2014\\_1\\_2/index.htm](http://www.znau.edu.ua/visnik/2014_1_2/index.htm).

10. Розвиток сільських територій України / М.К. Орлатий, Ю.О. Лупенко, О.М. Могильний. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2006. № 1. С. 214–224.

11. Павлов О.І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління: монографія. Одеса: Астропринт, 2006. 276 с.

12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

13. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій в контексті забезпечення економічної стабільності держави. Економіка АПК. 2005. № 11. С. 51–56.

- 14.Торосян Г.А. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент». 2016. Вип. 19. С. 45–48. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_eim\\_2016\\_19\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2016_19_11).
- 15.The International Cooperative Alliance. (Official Website). URL: <https://ica.coop/en/the-alliance>.

**Прилипко С. М. Обслуживающая кооперация как важный элемент комплексного развития сельских территорий в условиях децентрализации власти**

*В статье исследованы специфика и роль обслуживающей кооперации в комплексном развитии сельских территорий в условиях децентрализации власти. Определены вопросы формирования и деятельности кооперативов, которые следует урегулировать на государственном и законодательном уровне. Установлено, что в настоящее время в Украине отмечается эффективное развитие кооперативного сектора экономики, в частности обслуживающей кооперации. Отмечено, что в условиях децентрализации власти обслуживающая кооперация как разновидность кооперативного движения направлена на комплексное развитие сельских территорий. Выделены внешние и внутренние проблемы ключевых принципов политики публичного управления относительно кооперативного сектора на селе. Определены направления деятельности обслуживающих кооперативов в условиях децентрализации власти.*

*Резюмировано, что решению задач концепции комплексного развития сельских территорий будут способствовать процессы децентрализации и деятельность обслуживающих кооперативных формирований, функции которых связаны с повышением уровня и качества жизни сельского населения.*

**Ключевые слова:** децентрализация, публичное управление, сельская территория, социально-экономическое развитие, обслуживающая кооперация, комплексное развитие села.

**Prlyipko S. The service cooperatives as an important element of the integrated development of rural areas in conditions of decentralization**

*In article is investigated specifics and the role of service cooperation in integrated development rural territories in decentralization. The issues of formation and activities of cooperatives, which should be resolved at the state and legislative level a determination.*

*It is established that at present in Ukraine there is an effective development of the cooperative sector of the economy, particularly service cooperatives. It is indicated, that in conditions of decentralization of power service cooperation, as a kind of cooperative movement, is aimed at the integrated development of rural territories. Are indicated external and internal problems a main principles of the policy of public administration in relation to the cooperative sector in the countryside. The directions of the service cooperatives in the conditions of decentralization of power have been determined.*

*Summarized, that the solution of problems on the concept of integrated development of rural territories will contribute to decentralization processes and the activities of serving cooperative formations, function of which there are associated with the increase in the level and quality of life of the rural population.*

**Key words:** decentralization, public administration, rural territories, social and economic development, service cooperatives, integrated development of countryside.

## ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ СТРЕС-ТЕСТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТА ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ

*Стаття присвячена актуальним питанням стрес-тестування як ключового діагностичного інструмента державного антикризового регулювання банківської системи. Автором узагальнено теоретичні підходи до визначення стрес-тестування, висвітлено принципи його застосування в мікро- та макропруденційному банківському регулюванні та нагляді, охарактеризовано його види в контексті досягнення цілей державного антикризового регулювання банківської системи.*

**Ключові слова:** банк, банківська система, банківська криза, державне антикризове регулювання банківської системи, стрес-тестування.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах функціонування світової та національної економіки та фінансових ринків через зростання інтенсивності кризових явищ та частоти виникнення системних банківських криз набуває актуальності проблема досягнення необхідного рівня ефективності державного антикризового регулювання банківської системи, що насамперед забезпечується наявністю ефективного діагностичного інструментарію.

Ключовим інструментом, що дозволяє оцінити кризовий потенціал як на рівні окремого банку, так і на рівні банківської системи, є стрес-тестування, розвиток якого став наслідком підвищення загального рівня ризиків на міжнародному ринку та серії глобальних фінансових криз останніх десятиліть.

Зважаючи на частоту банківських криз в Україні, значний рівень невизначеності політичного, економічного та соціального середовищ, необхідне активне запровадження цього інструмента, оскільки саме він дозволить визначити здатність капіталу банків України абсорбувати ризики, оперативно застосувати до найбільш вразливих із них заходи превентивного та реактивного антикризового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Суттєвий внесок у дослідження те-

оретичного базису та практичних аспектів стрес-тестування зробили такі закордонні науковці, як: І. Андрієвська [1], В. Ачарья, Р. Енгл та Д. П'єрре [2], Р. Букстейбер [3], М. Гольдштейн [4], П. Капінос, О. Мітнік [5; 6], Т. Леонович [7], П. Хілберс та М. Джонс [8], Т. Шурманн [9] та ін.

Теоретичні та методичні аспекти стрес-тестування банків досліджені в працях таких вітчизняних авторів, як: Г. Бортніков та О. Любіч [10], В. Вовк [11], Л. Данілова та В. Савочка [12], Ю. Дюбай А. Муріна [13], П. Житний [14], І. Івасів [15; 16], Б. Кишакевич [17], Н. Мазун [18], А. Максимова [19], С. Манжос [20], С. Науменкова та С. Міщенко [21], О. Юзьв'як [22] та ін.

Стрес-тестування є важливим інструментом, що застосовується в Програмі оцінки фінансового сектора (FSAP) – спільній програмі Міжнародного валютного фонду та Світового банку, спрямованій на всебічний та поглиблений аналіз фінансових систем країн-членів цих установ з метою оцінки їхньої стабільності та розроблення на цій основі відповідних антикризових заходів [23].

Важливу роль в удосконаленні стрес-тестування як критично важливого інструмента управління ризиками для банків, основного інструмента для органів банківського нагляду та макропруденційного регулювання відіграють розроблення Базельського комітету з банківського наг-

ляду. Так, у грудні 2017 р. підготовлено консультативний документ «Принципи стрес-тестування», в якому запропоновано замінити принципи, опубліковані в травні 2009 р. [24].

Також Базельським комітетом із банківського нагляду випущено звіт «Наглядові та банківські стрес-тести: діапазон практик», в якому на основі результатів досліджень безпосередньо Базельського комітету й опитувань банків (54 банки-респонденти із 24 країн, серед яких 20 світових системно важливих банків) проведено порівняльний аналіз практик банківського нагляду та стрес-тестування, визначено можливі шляхи покращення. Результати опитування доповнюються тематичними дослідженнями й іншими наглядовими висновками [25].

Дослідження технологій стрес-тестування як інструмента забезпечення стабільності фінансових систем активно проводиться Міжнародним валютним фондом [26].

На особливу увагу заслуговують технології стрес-тестування, розроблені органами банківського регулювання та нагляду закордонних країн – Нової Зеландії [27], Великобританії [28], Канади [29].

**Мета статті** – поглибити теоретико-методичні підходи до стрес-тестування як ключового діагностичного інструмента державного антикризового регулювання банківської системи, зокрема, уточнити його сутність й принципи, сформулювати авторський підхід до типологізації стрес-тестів.

**Виклад основного матеріалу.** За результатами проведеного дослідження поняття «стрес-тестування» можна визначити як метод діагностування стану об'єктів державного антикризового регулювання банківської системи на мікро- та макрорівнях, що має на меті визначення ступеня впливу на достатність капіталу та ліквідність як окремого банку, так і всієї банківської системи, виключних, проте можливих подій.

Базельським комітетом запропоновано оновлені принципи стрес-тестування, що відрізняються від наявних застосуванням уніфікованих принципів для банків та суб'єктів банківського регулюван-

ня та нагляду; консолідацією принципів; концептуальним характером та відсутністю надлишкової деталізації. Це такі принципи:

- структури стрес-тестування повинні мати чітко сформульовані й офіційно прийняті цілі. На рівні банків вони мають узгоджуватися з толерантністю до ризиків та системою управління ризиками; на рівні суб'єктів банківського регулювання та нагляду – передбачати оцінку адекватності капіталу або ліквідності банків; надавати підтримку іншим наглядовим заходам; надавати кількісну оцінку ризиків як для окремих банків, так і для банківської системи; сприяти довірі ринку або посиленню ринкової дисципліни;

- структури стрес-тестування повинні включати ефективну структуру управління, що є зрозумілою, всеосяжною та задокументованою. Повинні бути вказані ролі та відповідальність топ-менеджменту банку, наглядових органів та осіб, відповідальних за поточну організацію стрес-тестування;

- стрес-тестування має використовуватися як інструмент управління ризиками й ухвалення управлінських рішень. Це зумовлено тим, що він відіграє ключову роль у процесах, пов'язаних з ідентифікацією, моніторингом та оцінкою ризиків. Отже, стрес-тестування також має сприяти формуванню та реалізації стратегічних і політичних цілей. Для реалізації цих завдань стрес-тестування має проводитися регулярно;

- стрес-тестування має враховувати суттєві та релевантні ризики, визначені за результатами їх ідентифікації, що передбачає всебічну оцінку ризиків, зокрема зовнішніх та позабалансових, вразливостей доходів та інших чинників, що можуть вплинути на платоспроможність або ліквідність банку;

- ресурси й організаційні структури мають бути адекватними для досягнення цілей стрес-тестів, що проводяться як на рівні банку, так і на рівні суб'єктів банківського регулювання та нагляду;

- стрес-тести мають базуватися на якісних (точних, повних, доступних та своєчасних) даних та надійних інформаційних системах;

– моделі та методики, що використовуються під час проведення стрес-тестування, мають відповідати меті й очікуваному використанню результатів стрес-тестів;

– моделі, технології та результати стрес-тестування мають постійно актуалізуватися;

– практика та результати стрес-тестування мають бути транспарентними для всіх внутрішніх та зовнішніх зацікавлених сторін [24].

Вважаємо, що для ефективного виконання стрес-тестуванням всіх притаманних йому функцій і завдань у контексті державного антикризового регулювання банківської системи України необхідний перегляд Методичних рекомендацій щодо порядку проведення стрес-тестування в банках України, розроблених Національним банком України (далі – НБУ) [30], з урахуванням принципів, визначених Базельським комітетом із банківського нагляду, адаптованих до поточних умов ведення банківського бізнесу в країні.

У державному антикризовому регулюванні банківської системи можуть застосовуватися як мікро-, так і макроекономічні стрес-тести.

Стрес-тестування на мікрорівні має забезпечити суб'єктів державного антикризового регулювання банківської системи інформацією про те, за яких умов стратегія та позиція банку можуть бути найбільш уразливими, що дозволить краще узгодити їх з особливостями ризиків, що виникають у діяльності банку, під впливом виключних, проте можливих подій (стресових ситуацій, шоків).

Особлива увага під час стрес-тестування на мікрорівні банківської системи має приділятися ринкам та фінансовим інструментам, за якими спостерігається концентрація, оскільки в кризових умовах ці позиції можуть виявитися більш складними для компенсації. Також стрес-тести допомагають виявити потенційні проблеми в умовах високої кореляції між різними ризиками.

Стрес-тестування на макрорівні надає інформацію про поведінку банківської системи або її частини під впливом виключної, але можливої події, що сприяє виявленню її чутливості до ризиків та

ідентифікації тих із них, реалізація яких може призвести до порушення фінансової стабільності.

Окрім вищезгаданого, важливість застосування стрес-тестування в державному антикризовому регулюванні банківської системи зумовлена нижчезазначеним [6, 31]:

– стрес-тести можуть підтримувати як вимірювання (оцінювання ступеня впливу потенційних майбутніх шоків на окремі банки та банківську систему), так і регулювання рівня банківських ризиків (визначення необхідних превентивних та / або реактивних механізмів, наприклад, встановлення підвищених вимог до капіталу для забезпечення його достатності для покриття втрат);

– стрес-тести відіграють важливу роль у запобіганні банківським кризам через: превенцію дестабілізаційної поведінки банків на основі визначення рівня їхньої вразливості в умовах реалізації гіпотетичних несприятливих сценаріїв; покращення їхніх систем оцінки й управління ризиками; постстресове збільшення капіталу (результати стрес-тестів здебільшого стимулюють нарощення банками їхнього капіталу);

– оприлюднення результатів стрес-тестів може зменшити непрозорість банківської системи й асиметричність інформації серед учасників ринку, а отже, звузити інформаційний канал передачі кризових явищ.

Є два методи стрес-тестування, що застосовується органами банківського регулювання та нагляду:

– «знизу догори» (bottom-up), за яким кожен банк самостійно за внутрішньою методикою оцінює свої потенційні втрати в разі тієї чи іншої стресової події, а потім передає отримані результати до центрального банку для агрегування;

– «згори донизу» (top-down), за яким регулятор здійснює стрес-тестування за власною методикою на основі агрегованих даних, у такому разі можна уникнути проблеми порівнюваності методологій та отриманих результатів серед різних банків, проте нерідко можна залишити поза увагою кореляцію та взаємозалежність між банками [1].

Головною перевагою стрес-тесту «знизу догори» є те, що, оскільки внутрішні



Таблиця 1

**Переваги та недоліки стрес-тестів «згори донизу» та «знизу догори» у контексті державного антикризового регулювання банківської системи [29]**

	<b>Стрес-тест «згори донизу»</b>	<b>Стрес-тест «знизу догори»</b>
Переваги	Органи влади використовують загальну модель для отримання результатів для різних банків, що дозволяє порівнювати результати між банками, щоб краще зрозуміти їхні вразливі місця до певних шоків.	Моделі містять значну кількість детальних даних про портфелі та ризики, що надають інформацію про конкретні драйвери результатів їх стрес-тестування (емпіричний зв'язок оцінюється на максимально можливому рівні деталізації банківської змінної)
	Застосовуються на базі банківських балансів, але результати можуть об'єднуватися для визначення «типового» впливу конкретних стрес-сценаріїв на банківську систему.	Банки мають різні бізнес-моделі та ризики: їхні стрес-тести враховують ці особливості.
Недоліки	менше деталей щодо драйверів результатів, ніж у стрес-тесті «знизу догори» (емпіричний зв'язок між банківською змінною й екзогенним стрес-чинником визначається на рівні портфеля з низьким ступенем деталізації).	Взаємодія з іншими банками в періоди стресу та пов'язані із цим мережеві ефекти не враховуються.
	Стрес-тести використовують прості моделі, що базуються на формалізованих історичних зв'язках між ключовими макрофінансовими показниками та показниками банків, що ускладнює врахування специфіки окремих банків.	
	Ризик ліквідності не враховується в явній формі (крім наслідків зростання витрат на фінансування під час стресу).	Ризик ліквідності не враховується в явній формі (крім наслідків зростання витрат на фінансування під час стресу).
	Взаємодія між банками не враховується в явній формі; отже, немає побічних ефектів.	

Таблиця 2

**Види стрес-тестів у контексті державного антикризового регулювання банківської системи (узагальнено автором)**

<b>№</b>	<b>Ознака</b>	<b>Види стрес-тестів</b>
1.	Кількість банків	одиночний
		системний (одночасний стрес-тест всіх банків, що входять до банківської системи, під керівництвом суб'єкта банківського регулювання та нагляду)
		паралельний (одночасний стрес-тест декількох банків, що здійснюються під керівництвом суб'єкта банківського регулювання та нагляду)
2.	Методологія проведення	однофакторні (дозволяють розглядати вплив окремо взятих кризових чинників на об'єкт стрес-тестування в короткостроковій перспективі)
		багатофакторні (спрямовані на оцінку довгострокових перспектив функціонування об'єктів стрес-тестування як на мікро-, так і на макрорівнях; оцінюють потенційний вплив низки чинників функціонування об'єктів стрес-тестування як на мікро-, так і на макрорівнях у разі настання кризової ситуації, за умови ймовірного настання такої події)
3.	Тип сценарію	історичні (передбачають дослідження зміни стресових кризових чинників, наявних у минулому; не враховуються характеристики ринку й інституціональних структур, що змінюються із часом)
		гіпотетичні (гіпотетичне формулювання можливих стресових чинників, що не мають аналогів у минулому та щодо яких функціонування об'єктів стрес-тестування як на мікро-, так і на макрорівнях найбільш уразливе)
4.	Технологія проведення	зворотний (дослідження подій, що могли б привести до істотних негативних наслідків у функціонуванні об'єкта стрес-тестування)
		прямий (дослідження потенційного впливу на функціонування об'єкта стрес-тестування низки заданих шоків (шокових ситуацій), тобто змін у чинниках ризику, що відповідають винятковим, але вірогідним подіям)
5.	Види шоків	індивідуальні змінні (наприклад, зниження зовнішнього рейтингу боржника)
		волатильність (наприклад, коливання валютного курсу)
		кореляція (наприклад, валют, похідних фінансових інструментів)

моделі банків фіксують індивідуальні особливості, можна краще зрозуміти кризові драйвери для окремих банків. На відміну від цього, головною перевагою стрес-тесту «згори донизу» є те, що з використанням загальної моделі для різних банків суб'єкти банківського нагляду можуть порівнювати результати, на основі чого виявляти їхню вразливість до однакових стресових чинників [29].

Окрім зазначеного вище, ці підходи до стрес-тестування мають такі переваги та недоліки (табл. 1).

За результатами дослідження нами виділено такі види стрес-тестів у контексті державного антикризового регулювання банківської системи (таблиця 2).

**Висновки і пропозиції.** Стрес-тестування запропоновано визначити як метод діагностування стану об'єктів державного антикризового регулювання банківської системи на мікро- та макрорівнях, що має на меті визначення ступеня впливу на достатність капіталу та ліквідність як окремого банку, так і всієї банківської системи, виключних, проте можливих подій.

Для досягнення цілей державного антикризового регулювання банківської системи доцільно поєднувати макроекономічні та мікроекономічні стрес-тести як за технологією «згори донизу», так і «знизу догори», оскільки це дозволить нівелювати їхні недоліки та посилити позитивні ефекти.

Водночас визначено, що в контексті цілей державного антикризового регулювання банківської системи мають використовуватися паралельні багатofакторні стрес-тести з гіпотетичними сценаріями всіх видів шоків (індивідуальних змінних, волатильності, кореляцій).

Для попередження кризових явищ мають розвиватися не тільки традиційні прямі стрес-тести, але й зворотні, що починаються з розгляду можливих значних негативних результатів діяльності банку (наприклад, недотримання нормативів достатності капіталу, ліквідності, великі збитки) з подальшим встановленням причин та обставин, що могли б до них призвести, і можуть варіюватися залежно від характеру і масштабів діяльності банку.

Найважливішим результатом стрес-тестування як діагностичного інструмента в механізмі державного антикризового регулювання банківської системи є оцінка можливості капіталу банків компенсувати втрати, спричинені впливом різних шоків, заданих у сценаріях. Водночас важливо оцінити потенційні втрати через вплив негативних змін макрофакторів або їх комбінації, що в основному залежать від ризиків, прийнятих банком у певний період часу (на початок проведення стрес-тесту), та зміни обсягу, якості активів, вартості інвестицій і фондування, що відбулися під впливом стрес-тесту.

### Список використаної літератури:

1. Андриевская И. Стресс-тестирование: обзор методологий. Управление в кредитной организации. 2007. № 5. С. 88–96.
2. Acharya V., Engle R., Pierret D. Testing macroprudential stress tests: The risk of regulatory risk weights. *Journal of Monetary Economics*. 2014. Vol. 65. P. 36–53.
3. Bookstaber R., Cetina J., Feldberg G., Flood M., Glasserman P. Stress tests to promote financial stability: Assessing progress and looking to the future. *Journal of Risk Management in Financial Institutions*. 2014. Vol. 7 (1). P. 16–25.
4. Goldstein M. Banking's Final Exam – Stress testing and Bank-Capital reform. The Peterson Institute for International Economics. 2017. 350 p.
5. Kapinos P., Mitnik O. A top-down approach to stress-testing banks. FDIC Center for Financial Research Paper. 2015-02. URL: <https://ssrn.com/abstract=2608440>.
6. Kapinos P., Mitnik O., Martin C. Stress testing banks: Whence and Whither? FDIC Center for Financial Research Paper. 2015-07. URL: <https://ssrn.com/abstract=2710846>.
7. Леонович Т. Анализ деятельности банков и управление рисками. Минск, 2011. 119 с.
8. Хилберс П. Использование различных сценариев проведения стресс-тестов. *Финансы и развитие*. 2004. № 12. С. 24–27.
9. Schuermann T. Stress testing banks. *International Journal of Forecasting*. 2014. Vol. 30 (3). P. 717–728.

10. Бортніков Г., Любіч О. Моделі стрес-тестування для оцінки ризиків банків. Математичне моделювання в економіці. 2016. 1. С. 59–73.
11. Вовк В., Дмитрик Ю. Діагностування кризи з боку центральних банків: зарубіжний та вітчизняний досвід. Вісник Національного банку України. 2013. № 3 (205). С. 20–25.
12. Данілова Л., Савочка В. Стрес-тестування в системі ризик-менеджменту банку. Економічний аналіз. 2014. № 15 (1). С. 244–252.
13. Дюба Ю., Муріна А. Підхід Національного банку України до стрес-тестування української банківської системи. Вісник Національного банку України. 2015. 234 с. С. 39–52.
14. Житний П. Світова практика стрес-тестування у банках України. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/VUABS/2011\\_1/30\\_03\\_08.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VUABS/2011_1/30_03_08.pdf).
15. Івасів І., Максимова А. Макроекономічне стрес-тестування банків: сутність, підходи та основні етапи. Фінанси, облік і аудит. 2011. № 18.
16. Івасів І., Максимова А., Корнилюк Р. Макроекономічне стрес-тестування банків: монографія. Київ: КНЕУ, 2014. 186 с.
17. Кишакевич Б. Стрес-тестування економічного капіталу банку на основі однофакторних моделей. Науковий вісник НЛТУ України: збірник науково-технічних праць / Національний лісотехнічний університет України. Львів, 2011. Вип. 21.02. С. 210–219.
18. Мазун Н. Теоретичні основи стрес-тестування як інструменту управління банківськими ризиками. Фінанси, облік і аудит: зб. наук. пр. Київ: КНЕУ, 2010. Вип. 16. С. 121–129.
19. Максимова А. Макроекономічне стрес-тестування банків у системі регулювання банківської діяльності: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08; Держ. вищ. навч. закл. «Криворізь. нац. ун-т». Кривий Ріг, 2012. 217 с.
20. Манжос С. Стрес-тестування банків: огляд методологій. Финансы, учет, банки. 2014. № 1 (20). С. 188–195.
21. Науменкова С., Міщенко С. Стрес-тестування як інструмент діагностики фінансової стійкості банків. Вісник Національного банку України. 2008. № 5. С. 18–23.
22. Кишакевич Б., Юзьв'як О. Стрес-тестування банку: підходи, методи, світовий досвід. Науковий вісник НЛТУ України: збірник науково-технічних праць / Національний лісотехнічний університет України. Львів, 2015. Вип. 25.1. С. 277–283.
23. International Monetary Fund. Financial Sector Assessment Program (FSAP). URL: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/14/Financial-Sector-Assessment-Program>.
24. Basel Committee on Banking Supervision. Stress testing principles: Consultative Document. URL: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d428.pdf>.
25. Basel Committee on Banking Supervision. Supervisory and bank stress testing: range of practices. Bank for International Settlements. URL: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d427.pdf>.
26. Blaschke W., Jones M., Majnoni G., Peria S. Stress testing of financial systems: An overview of issues, methodologies, and FSAP Experiences. IMF Working Paper.
27. Reserve Bank of New Zealand. Stress-testing methodology for New Zealand incorporated bank: Discussion Document. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/stress-testing/2018/stress-testing-the-uk-banking-system-key-elements-of-the-2018-stress-test.pdf?la=en&hash=6A00F3E28248411FF638A2E55B6060B2FBB882A1>.
28. Bank of England. Stress testing the UK Banking System: Key Elements of the 2018 Stress test. March 2018. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/stress-testing/2018/stress-testing-the-uk-banking-system-key-elements-of-the-2018-stress-test.pdf?la=en&hash=6A00F3E28248411FF638A2E55B6060B2FBB882A1>.
29. Anand K., Bedard-Page G., Traclet V. Stress testing the Canadian Banking System: A System-wide Approach. Bank of Canada Financial System Review. 2014. № 6. P. 61–68.
30. Методичні рекомендації щодо порядку проведення стрес-тестування в банках України: постанова Правління Національного банку України від 6 серпня 2009 р. № 460. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0460500-09>.
31. Patel B. Stress testing in Banks. URL: <https://www.finextra.com/blogposting/14742/stress-testing-in-banks>.

**Стадник А. С. Теоретико-прикладные вопросы стресс-тестирования как инструмента государственного антикризисного регулирования банковской системы**

*Статья посвящена актуальным вопросам стресс-тестирования как ключевого диагностического инструмента государственного антикризисного регулирования банковской системы.*

*Автором обобщены теоретические подходы к определению стресс-тестирования, освещены принципы его применения в микро- и макропруденциальных банковском регулировании и надзоре, охарактеризованы его виды в контексте достижения целей государственного антикризисного регулирования банковской системы.*

**Ключевые слова:** банк, банковская система, банковский кризис, государственное антикризисное регулирование банковской системы, стресс-тестирование.

**Stadnik A. Theoretical and applied problems of stress testing as an instrument of state anti-crisis regulation of the banking system.**

*The article is devoted to topical issues of stress testing as a key diagnostic tool of the state anti-crisis regulation of the banking system.*

*The author summarizes the theoretical approaches to the definition of stress testing, outlines the principles of its application in micro- and macroprudential banking regulation and supervision and characterizes its types in the context of achieving the objectives of the state anti-crisis regulation of the banking system.*

**Key words:** bank, banking system, banking crisis, state anti-crisis regulation of banking system, stress testing.

**І. В. Ткач**

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*У статті здійснено аналіз нормативно-правових актів вітчизняного законодавства з метою характеристики стану забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів публічної влади. Розглянуто конституційні засади регулювання прозорості та відкритості публічного управління. Встановлено, що важливою проблемою є довіра громадян до органів влади, рівень поінформованості та спроможності населення практично реалізувати конституційне право на інформацію.*

**Ключові слова:** нормативно-правові акти, прозорість, відкритість, органи публічної влади, громадськість.

**Постановка проблеми.** Ефективна протидія корупції неможлива без забезпечення реальної прозорості та відкритості органів публічної влади. Завдяки об'єктивним процесам демократизації суспільства останнім часом в нашій країні зроблено величезний крок у напрямі відкритості їх діяльності, однак звичка приховувати інформацію та надавати їй грифа секретності ще досі притаманна як самим державним службовцям, так і органам влади, в яких вони працюють. Адекватною на такий стан речей є реакція громадян України, більшість яких вважає, що рішення в органах влади ухвалюються нечесно. Це один із показників того, що рівень довіри громадян досяг критичної межі.

Соціологічні дослідження Центру Разумкова в жовтні 2017 р. показують, що частка тих, хто довіряє владним інститутам, менша за частку тих, хто їм не довіряє [28].

Вирішення проблеми забезпечення необхідного рівня відкритості органів публічної влади та прозорості діяльності їхніх структур шляхом урахування відповідних принципів у нормативно-правових актах, що визначають основні засади діяльності цих органів, є одним із визначальних чинників забезпечення ефективного функціонування відповідних управлінських систем. Таке питання актуальне в кожній державі, а особливо в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові знання щодо вдосконалення процедур діяльності органів публічної влади з питань нормативно-правового регулювання прозорості та відкритості окреслені в наукових працях С. Жарої та В. Кудрі. Ю. Бистрова досліджує прозорість та відкритість як принципи сталого розвитку в правовій комунікації. Сучасний стан нормативного закріплення прозорості та відкритості органів виконавчої влади на рівні національного законодавства розглядає В. Пилаєва. Прозорість у міжнародному праві вивчають А. Бянчіта й А. Петерс.

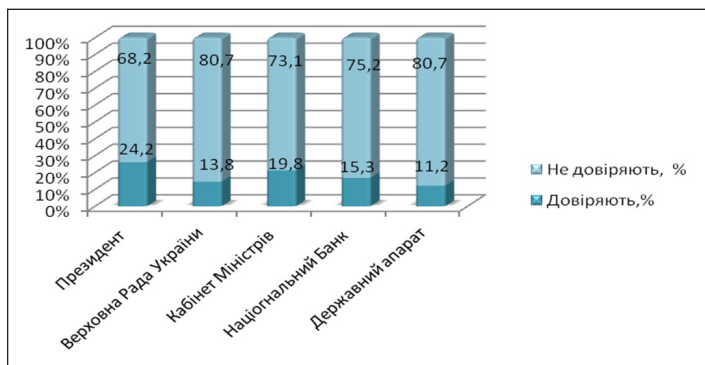
**Мета статті** – на основі аналізу нормативно-правових актів вітчизняного законодавства охарактеризувати стан забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів публічної влади та розробити практичні рекомендації щодо інформування громадськості про стан їхньої діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** В історичному аспекті становлення правових засад прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади в Україні започатковано ухваленням Закону України «Про інформацію», яким визначено основні принципи інформаційних відносин, що передбачають гарантованість права на інформацію, її відкритість та доступність, достовірність та повноту, правомірність її одержання використання, поширення,

зберігання та захист [14]. Варто зазначити, що даний закон ухвалений до набрання чинності Конституцією України.

Для з'ясування стану правового регулювання прозорості та відкритості публічного управління доцільно розглянути конституційні засади такого регулювання в Україні. Норми Основного закону закріплюють право громадян «знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею» [4, ч. 3 ст. 32] та «вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір» (може обмежуватися законом «в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя») [4, ч. ч. 2, 3 ст. 34]. Передбачено не тільки наявність права громадян одержувати інформацію від органів влади, але й обов'язок останніх встановленим законом порядком доводити до відома населення норми, «що визначають права і обов'язки громадян» [19, ч. 2 ст. 57].

Безперечно, терміни «відкритість» і «прозорість» вживаються на позначення основних принципів діяльності органів публічної влади. Однак у законах «Про місцеве самоврядування в Україні» [17, ст. 4] і «Про місцеві державні адміністрації» [16, ст. 3] серед принципів діяльності вказано тільки принцип «гласності». Водночас ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [14] серед принципів діяльності уряду виокремлює відкритість, однак не згадує прозорість. Зауважимо, що в тексті законів поняття «прозорість» вживається частіше. Однак здебільшого воно споріднене або й поєднане з терміном «відкритість».



Діаграма 1  
Рівень довіри громадян до влади



Діаграма 2

У процесі розбудови нового, правового суспільства держава конституційно забезпечує своїм громадянам свободу слова, друку та інформації, узгоджує власну політику в цій сфері з європейськими та світовими стандартами. Тому в контексті прозорості та відкритості публічного управління варто згадати ухвалений 2001 р. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [20], що покладає функцію інформування суспільства про діяльність органів влади на засоби масової інформації. Так, майже одночасно розпорядники публічної інформації, а саме органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування створили на своїх офіційних веб-сайтах сторінки «Доступ до публічної інформації». Оприлюднено розпорядчі документи, якими визначено відповідальних осіб за забезпечення доступу до публічної інформації. Також затверджено форми запитів

на інформацію, порядок і звіти про їх опрацювання, однак не всі розпорядники публічної інформації затвердили граничні норми витрат на копіювання та друк документів. Визначений законом термін підготовки відповіді запитувачам інформації – п'ять робочих днів – став мотивацією для суб'єктів забезпечення доступу до публічної інформації.

Проте сьогодні не всі органи влади виконують вимогу оприлюднення інформації про власну діяльність (зокрема, через мережу Інтернет). Поточний стан впровадження нормативно-правових актів щодо прозорості можна розглядати як незадовільний. Зокрема, з усіма законами можна ознайомитися на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, з постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів – на Урядовому порталі, з розпорядженнями обласних та районних державних адміністрацій – на їхніх веб-сайтах. Однак акти, ухвалені органами місцевого самоврядування, а саме селищними та сільськими радами, не завжди доступні звичайному громадянину для ознайомлення через відсутність власних джерел публікації в мережі інтернет.

Так, 2017 р. проведено моніторинг інформаційного наповнення електронних сторінок органів публічної влади Херсонської області та з'ясовано, що із 13 офіційних веб-сторінок райдержадміністрацій та 6 електронних сторінок міських рад (73%) 26 мають показник інформаційного наповнення понад 50%, водночас жоден сайт, що підлягав моніторингу, не подолав шкалу 75 балів. Негативним показником, що вплинув на рівень оцінювання, стало недостатнє інформаційне наповнення сайтів, що свідчить про відсутність єдиної методології та критеріїв підбору інформації. На деяких електронних сторінках інформація або зовсім відсутня, або майже не оновлюється [26].

Для підвищення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі, розпорядники, які мають офіційний веб-сайт, зобов'язані оприлюднювати на ньому ін-

формацію, передбачену постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [21].

Зазначимо, що забезпечення конституційних прав людини і громадянина на вільне збирання, зберігання, використання та поширення інформації, свободу думки і слова, деклароване Указом Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» [13]. Звідси випливає, що належне представлення національних інформаційних ресурсів є одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері інформатизації, задоволення конституційних прав громадян на інформацію, побудови відкритого демократичного суспільства. Очевидно, що оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів публічної влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі.

Не менш важливим для суспільства стало ухвалення Указу Президента України від 2001 р. «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» [18]. Ним передбачалося розроблення заходів для поліпшення умов реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами та на вільний доступ до інформації про діяльність органів державної влади. Для забезпечення реалізації Указу сформовано робочу групу з підготовки пропозицій щодо забезпечення гласності і відкритості влади, завданням якої стала підготовка законопроектів, спрямованих, зокрема, і на визначення ефективних механізмів залучення громадськості до процесів формування і реалізації державної політики, підготовки й ухвалення проектів законів, інших нормативно-правових актів та рішень органів влади, оцінки діяльності цих органів щодо виконання ухвалених

рішень. Дієвість створеної робочої групи важко оцінити через відсутність проектів законів, які вона повинна була розробити в цьому напрямі.

Натомість 2002 р. ухвалено постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», якою визначено, що наявність веб-сайта є першою та необхідною умовою впровадження технологій е-урядування, тому органи публічної влади спеціально регулюють питання їх створення та функціонування. Врегульовано питання оперативної підготовки інформаційних матеріалів, що мають загальнодержавне, регіональне або галузеве значення, про суттєві події у сфері діяльності, та подання їх в електронному вигляді для оприлюднення на веб-сайтах. Отже, доступ до мережі Інтернет став інструментом, що забезпечує роботи відповідних служб у режимі реального часу. Це робить щоденне спілкування громадянина з органами публічної влади доступним і простим.

Безперечно, нового позитивного імпульсу розвитку демократичних процесів в Україні, активізації участі громадян в управлінні державними справами надав Указ Президента «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» [8]. Нормативно-правовим актом визначено порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: розміщення і періодичне оновлення міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади інформації на власних веб-сайтах, створення єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного інтегрувати веб-сайти органів виконавчої влади та надавати доступ до інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

2003 р. ухвалений Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [10], яким закріплено правовий статус безпаперового документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису в органах державної влади. Однак регламентовані законом правові відносини реалізовано ще не повною мірою, оскільки органи виконавчої влади й органи місце-

вого самоврядування тривалий час використовують у своєму арсеналі такі інструменти, як електронна пошта для передачі документів та з 2015 р. електронний цифровий підпис для належного підписання та візування документів. Зокрема, Кабінетом Міністрів України 2018 р. ухвалено постанову, якою затверджено Інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі й організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну [1]. Передбачається, що за допомогою електронного документообігу довіра між державою та бізнесом збільшиться. Це надасть можливість швидко, навіть через смартфон, підписати договір чи оформити довідку.

Для оцінки рівня прозорості органів публічної влади, дотримання ними законодавства та громадського контролю запроваджено громадські експертизи, спрямовані на подолання закритості та виявлення правопорушень. Так, Кабінетом Міністрів України схвалено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яким зобов'язано владу враховувати рекомендації громадських експертиз під час розроблення програм соціально-економічного розвитку, державних цільових програм, в укладанні бюджету [11].

У межах реалізації проекту Ради Європи «Впровадження Європейських стандартів в українському медійному середовищі» співробітниками Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у співпраці з експертами Європейського Союзу здійснено аналіз відповідності законодавства України про доступ до публічної інформації положенням Конвенції про доступ до офіційних документів, ухваленій Комітетом міністрів Ради Європи [2]. Згідно з Конвенцією, доступ до офіційних документів підлягає визначеним у законі обмеженням, які, однак, мають тлумачитися звужено і спрямовуватися виключно на захист легітимних інтересів.

Конвенція гарантує кожному, чий вигоду в отриманні інформації було відхилено, доступ до процедури перегляду або перед судовою інстанцією, або перед іншим незалежним органом. Водночас у тек-



сті Конвенції не визначено мінімальні чи максимальні строки, протягом яких розпорядник інформації має надати доступ до офіційних документів. Отже, вирішення цього питання покладається винятково на розсуд держави.

У січні 2010 р. Кабінетом Міністрів України підписано розпорядження «Про схвалення Концепції проекту закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» [23]. Концепція передбачала розроблення та впровадження закону, що за всіма ознаками мав стати ключовим у регулюванні питання відкритості державного управління. Зокрема, у законі мали бути введені в українське законодавство такі поняття, як «відкритість» та «прозорість», визначено принципи реалізації, цілі та пріоритети державної комунікативної політики, права й обов'язки органів державної влади, засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства. Зауважимо, що закон не ухвалений дотепер.

Так, нова редакція Закону України «Про інформацію» 2011 р. визначає основні принципи, суб'єкти, об'єкти інформаційних відносин в Україні, що є інформацією та її види. Однак практичне вирішення проблем, пов'язаних із гарантуванням права громадянина на вираження своїх думок і переконань, свободи слова й інформації обмежено. Зокрема, п. 2 ст. 6 Закону встановлено, що право на інформацію може бути обмежене в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Незадовільний стан забезпечення права на доступ до інформації значною мірою зумовлений недосконалим законодавством у цій сфері.

Відповідно до Закону, органи публічної влади зобов'язані оприлюднювати інформацію про власні рішення та дії, тобто доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного й оперативного оприлюднення інформації за допомогою офіційних

друкованих видань, офіційних сайтів, інформаційних стендів або в будь-який інший спосіб і шляхом надання відповідей на запити. Безсумнівно, такі норми подібні до положень Угоди про асоціацію, проте вони не є тотожними. Закон України «Про доступ до публічної інформації» дозволяє публікувати нормативно-правові акти таким чином, що на практиці вони не будуть доступні для ознайомлення об'єктам регулювання, як цього вимагає Угода про Асоціацію (наприклад, з використанням інформаційних стендів або наданням відповідей на запити). З огляду на викладене, Закон України «Про доступ до публічної інформації» має велике значення для створення в Україні нової платформи для правових дій – умов, за яких органи публічної влади мають стати відкритими і доступними для громадян.

Наступним кроком у формуванні прозорості влади стало також передбачене Указом Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» створення спеціальної системи допомоги громадянам в організації запитів на будь-яку відкриту інформацію та реалізація вимоги про оперативне розміщення на веб-сайтах усіх проектів нормативних актів, які готують ті чи інші владні інституції. Органи влади зобов'язуються не лише розміщувати проекти в Інтернеті, а й негайно інформувати всіх зацікавлених через засоби масової інформації (далі – ЗМІ) про те, що проект відкрито для обговорення [6].

Співпраця України й Європейського Союзу ґрунтується на європейській інтеграції, Угоді про асоціацію та відданості спільним цінностям, до яких належать повага до демократичних принципів, верховенство права, належне врядування, права людини та основоположні свободи, а також відданість принципам вільної ринкової економіки. Положення Угоди про асоціацію щодо прозорості охоплюють низку зобов'язань з обміну інформацією. Четверта частина від загальної кількості, а саме 120 із 486 статей, містить норми, що прямо стосуються відкритості та звітності у сфері розроблення та реалізації державної політики. Такий обмін здійснюється багатьма способами, до яких

належать запити, консультації, верифікації, надання доступу до документів та даних, обмін досвідом та найкращими практиками. Сторони угоди зобов'язалися дотримуватися прозорості як одного із принципів розроблення та реалізації державної політики, що є вкрай необхідним для створення передбачуваного та сприятливого для розвитку економіки бізнес-середовища в Україні, а також покращення бізнес-середовища в ЄС [5, с. 148–149].

Так, імплементація Угоди про асоціацію, зокрема її положення щодо прозорості, є викликом для України. Чинне законодавство України містить положення, що стосуються прозорості, однак такі положення ще не повною мірою відповідають стандартам прозорості [27].

Згідно з європейськими стандартами належного управління в питаннях трансформації системи органів публічної влади розроблено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр., що ґрунтується на дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні відповідно до Угоди про асоціацію. Одним із завдань стратегії є забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності органів публічної влади шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань із формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [25]. Законом України «Про державну службу» у новій редакції від 2015 р. визначено основні принципи державної служби, що найбільш повно відповідають сучасним вимогам суспільства. Одним із таких принципів є принцип прозорості, що вказує на відкритість інформації про діяльність державного службовця. Це означає, що державна служба повинна здійснюватись відкрито, чесно й ефективно [7, ст. 4]. Тобто державні службовці під час надання послуг громадянам повинні працювати чесно, відкрито та прозоро. На основі принципу доброчесності вони повинні проводити відкриті конкурси на посади державної служби.

На виконання положень угоди про асоціацію в Україні вдосконалено меха-

нізм реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами та звернення до органів публічної влади шляхом надання права надсилати звернення та петиції в електронній формі [27, ст. 40]. У ст. 392 Угоди зазначено: «Сторони обмінюються інформацією, найкращою практикою та досвідом, здійснюють спільні заходи з метою розвитку всеохоплюючої нормативно-правової бази та забезпечення ефективного функціонування та неспотвореної конкуренції на ринках електронних комунікацій». Хоч у більшості країн Європейського Союзу система подачі електронних петицій працює із 2014 р., в Україні така система почала функціонувати 2015 р. і стала інструментом донесення позиції громадян до влади.

Так, протягом 2018 р. передбачено вжити заходи з підвищення якості та прозорості надання адміністративних послуг та впровадження надання таких послуг в електронній формі, удосконалення механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників, забезпечення відкритості та прозорості здійснення публічних закупівель, створення системи “Community policing”, розвитку електронної демократії.

Крім інформування громадськості про поточну діяльність органів публічної влади, важливим аспектом у контексті забезпечення більшої відкритості влади варто вважати пропагування тих чи інших політичних рішень, їх широке роз'яснення й аргументування через ЗМІ або інші засоби комунікації. Громадяни країни можуть не лише знайомитися з текстами нормативно-правових актів, інших рішень органів публічної влади, але й усвідомлювати мотиви їхнього ухвалення. Останнє також, безперечно, позитивно впливатиме на рівень довіри до органів публічної влади.

Розвиток та поширення сучасних інформаційно-комунікаційних технологій створює нові можливості для забезпечення взаємодії та співпраці органів влади, громадян і бізнесу, високоякісного обслуговування фізичних та юридичних осіб державою, зокрема залучення громадян до проектування електронних послуг та отримання якісного зворотного зв'язку

Трансформаційний шлях, який пропонується в межах Концепції розвитку елек-

тронного урядування в Україні [22], має революційний характер та робить акцент на посиленні функціональних можливостей електронного урядування та зниженні витрат органів влади на реалізацію владних повноважень шляхом застосування сучасних інноваційних підходів, методологій та технологій (зокрема, Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding економу, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data), нормативно-правового врегулювання принципів «цифровий за згодою», «одноразове введення інформації» та «сумісність за згодою», а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проектів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства.

**Висновки і пропозиції.** Отже, як підсумок щодо характеристики нормативно-правового забезпечення відкритості та прозорості в діяльності органів публічної влади можемо зазначити, що процес такого забезпечення розпочався з ухваленням Закону України «Про інформацію» і триває до сьогодні.

Проведений аналіз показав, що положення українського законодавства щодо прозорості та відкритості здебільшого відповідають основним європейським стандартам та вимогам Конвенції про доступ до офіційних документів, а в іноді передбачають навіть ширші гарантії та кращі механізми реалізації права на доступ до інформації.

Тому одним із головних завдань варто вважати подолання стереотипу в громадян засекреченості інформації про діяльність органів влади. Таким процесам повинна передувати робота з підготовки нормативно-правових актів і комплекс заходів, спрямованих на інформування громадськості про діяльність органів публічної влади.

#### Список використаної літератури:

- Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF>.
- Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 27 листопада 2008 р. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d2118](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d2118).
- Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Законом України № 832–XIV (832–14) від 6 липня 1999 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015).
- Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
- Костюченко Я. Принцип «прозорості» як основоположний та наскрізний в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Серія «Право». Випуск 44. Том 2. С. 148–151.
- Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>.
- Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
- Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади Указ Президента від 1 серпня 2002 р. № 683/2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>.
- Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939–VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
- Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 р. №851–IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
- Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.
- Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»» у 2016–2018 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. №909-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-2016-%D1%80>.
- Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31 липня

- 2000 р. № 928/2000. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928/2000>.
14. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
15. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
16. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
18. Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 17 травня 2001 р. № 325/2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/325/2001>.
19. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України: Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 548/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/548/2011>.
20. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.
21. Про порядок оприлюднення в мережі інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.
22. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124>.
23. Про схвалення Концепції проекту закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 85-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80>.
24. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
25. Райнін І. Ефективність реалізації державної регіональної політики. Публічне право. 2016. № 2 (22). С.107–112.
26. Ткач І. Прозорість та відкритість органів публічної влади в контексті інформаційного наповнення веб-сторінок органів влади Херсонської області. Пріоритети стратегії регіонального розвитку України: зб. Матеріалів міжрег. наук.-практ. семінару. Херсон: Видавництво «ЛТ-Офіс», 2015. С. 77–81
27. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021.
28. Центр Разумкова. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. Результати соціологічного дослідження. URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlenia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-instytutiv-elektoralni-orientatsii-2>

### **Ткач І. В. Нормативно-правове забезпечення прозорості та відкритості органів публічної влади в Україні**

*В статті проводиться аналіз нормативно-правових актів українського законодавства з метою характеристики стану забезпечення прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади. Розглянуті конституційні основи регулювання прозорості та відкритості публічного управління. Установлено, що важливою проблемою є довіра громадян до органів влади, рівень осведомленості та здатність населення практично реалізувати конституційне право на інформацію.*

**Ключові слова:** *нормативно-правові акти, прозорість, відкритість, органи публічної влади, громадськість.*

**Tkach I. Regulatory and Legal Framework for Transparency and Openness of Public Authorities in Ukraine**

*The article analyzes normative legal acts of the domestic legislation in order to characterize the state of ensuring transparency and openness in the activities of public authorities. Constitutional principles of regulation of transparency and openness of public administration are considered. It has been established that an important problem is the citizens' confidence in the authorities, the level of awareness and ability of the population to practically realize the constitutional right to information.*

**Key words:** *normative-legal acts, transparency, openness, public authorities, public.*

## МІГРАЦІЯ МОЛОДІ ТА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

*У межах статті здійснено теоретико-методологічний аналіз масової міграції молодих українців, на підставі цього досліджено головні причини їх виїзду за кордон, досліджені проблеми міграції молоді та її наслідки, а саме: падіння економіки держави, демографічна криза та старіння нації; обґрунтовано шляхи мінімізації негативних наслідків відтоку інтелекту, запропоновано механізми вдосконалення міграційної політики у сфері державного регулювання трудової міграції за кордон, спрямовані на повернення талановитої молоді та розвиток підприємництва й інновацій у державі.*

**Ключові слова:** трудова міграція, працевлаштування, безробіття, корупція, молодіжна політика, підтримка молоді, демографічна криза, зменшення населення, евентуальний дефіцит, відтік інтелекту.

**Постановка проблеми.** Одним із головних викликів сьогодення для України, на рівні з корупцією, війною на Донбасі й економічною кризою, є масовий виїзд українців для працевлаштування та навчання за кордон. Шалені темпи трудової міграції пов'язані з економічними та безпековими проблемами. Окрім того, виїжджають саме молоді українці, які після навчання залишаються працювати в інших країнах. Так, зараз у Польщі перебуває майже 20 тисяч студентів з України. Всього в європейських вищих навчальних закладах навчається приблизно 50–55 тисяч українців. Зокрема, за офіційними статистичними даними, більшість трудових мігрантів з України – це особи віком 20–34 роки. Як зазначають у Державній службі статистики, через масштабну трудову міграцію частка осіб із вищою освітою серед населення віком 25–35 років у країні постійно зменшується, що є великою проблемою та загрозою для держави.

Україна відчуває демографічний розрив, оскільки за 15–20 років спостерігається значне зменшення кількості дітей, які б у майбутньому мали зайняти робочі місця. Наприклад, у 1990-х рр. в Україні було 11 млн. дітей, а зараз їх приблизно 7 млн. Натомість рівень старіння населення в країні дуже високий, і він буде надалі зростати у зв'язку з тим, що за межею бідності проживає понад 80% українців. Таке становище призводить

до того, що люди погано харчуються і, зрештою, погіршується їхнє здоров'я. Підвищення урядом мінімальних зарплат і пенсій призвело лише до збільшення інфляції та цін.

Подолання проблем у міграційній сфері, використання позитивного потенціалу міграції потребують удосконалення національного міграційного законодавства, створення належних адміністративних органів із його виконання, розвитку міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

Концепція державної міграційної політики повинна: спиратися на пріоритети загальної стратегії розвитку України; виходити із ґрунтового вивчення міграційної ситуації, врахування її динамічних змін; розглядати міграційну ситуацію в контексті перспектив соціально-економічного та демографічного розвитку країни, що характеризується стрімким зменшенням населення й евентуальним дефіцитом трудових ресурсів уже в найближчому майбутньому [1].

Відтік молодих спеціалістів відбувається у зв'язку з відсутністю молодіжної політики, стратегії розвитку та підтримки молоді. Талановиті й успішні студенти і вчені рідко затримуються в рідних університетах через погані умови праці і низькі зарплати. Вони прагнуть залишити Україну і завершити освіту там, де є можливість вибору курсів, матеріальна база для навчання та перспективи майбутнього працевлаштування.

В умовах сьогодення праця в Україні знецінена. І знецінена насамперед кваліфіко-

вана праця – лікарів, вчителів, науковців. Молода людина в Україні здобуває освіту, витрачає для цього свій час та зусилля, а потім не може знайти якісне робоче місце, а також соціальні умови для молоді є неприйнятними: невелика заробітна плата та мінімальне пенсійне забезпечення.

Масова міграція української молоді за кордон може бути як позитивним, так і негативним явищем. Позитивним це може бути лише тоді, коли молодь виїжджає за кордон, отримує там належну європейську освіту, досвід життя та досвід роботи, а потім повертається в Україну. Ці люди привозять у нашу країну справді потрібний європейський досвід та освіту, що працює на користь держави. Негативні наслідки настають тоді, коли молодь не повертається з-за кордону. Наявний відтік освіченої, мобільної й активної молоді.

Таке явище негативно впливає на економіку. У наш час, з одного боку, молодь гине на війні, а з іншого – виїжджає із країни. Половина цих людей не збирається повертатися. За зменшенні чисельності населення в країні не росте економіка, як наслідок, не розвивається виробництво, технології, не з'являються нові робочі місця.

У світі молодь ініціює інновації, нові підходи, пропонує нові послуги, товари. Підприємництво й інновації – це прерогатива молоді. Варто зазначити, якщо із країни виїжджає молодь, така країна стає непривабливою для потенційного інвестора. Якщо виїжджає молодь, то зменшується населення, народжуваність і нація старіє.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зазначити, що багато науковців досліджували і досліджують проблематику міграційних процесів та їх регулювання. Серед них: Е. Лібанова, О. Позняк, О. Малиновська, О. Пархомчук, С. Пирожков, І. Прибиткова, М. Романюк, О. Хомра, Н. Заєць. Ці дослідники, зокрема, виробили низку слушних пропозицій з удосконалення міграційної політики України. Наприклад, Е. Лібанова зазначає, що єдина можливість завадити масовому відтоку фахівців, особливо молодих, – це підвищення рівня життя, хоча б приблизно до такого, як у сусідніх країнах [5]. О. Позняк зауважив, що з метою мінімізації втрат інтелектуального потенціалу, запобігання надмірному виїзду молоді з України потрібно розширити систему грантів

для обдарованої молоді (зокрема, із залученням коштів європейських донорів) [6].

**Мета статті** – здійснення теоретико-методологічного аналізу масової міграції молодих українців та механізмів вдосконалення міграційної політики. Реалізація даної мети передбачає вирішення таких дослідницьких завдань: розглянути проблеми міграції молоді за кордон та її наслідки, а саме: падіння економіки держави, демографічну кризу та старіння нації; обґрунтувати шляхи мінімізації негативних наслідків відтоку інтелекту; запропонувати механізми вдосконалення міграційної політики у сфері державного регулювання трудової міграції за кордон, які будуть спрямовані на повернення талановитої молоді та розвиток підприємництва й інновацій у державі.

**Виклад основного матеріалу.** Мінімізація інтелектуальних втрат потенціалу країни потребує адекватного реагування з боку держави. Ефективна міграційна політика має зважати на інтереси національних держав, міжнародних організацій і міждержавних інституцій. Необхідно працювати із трудовими мігрантами, а також розробити і впровадити програму повернення трудових мігрантів в Україну та залучення молодих спеціалістів з інших, більш розвинутих, країн.

Сьогодні багато говорять про реформи. Влада намагається провести аграрну, цифрову, енергоефективну, освітню й десятки інших реформ. Однак, враховуючи масштабність міграційних процесів, зменшується чисельність споживачів цих реформ. Кількість підприємців не може зростати, якщо кількість економічно активного населення падає.

Чисельність наявного населення на 1 січня 2018 р., за даними Держстату, становить 42,2 млн. жителів України, за неофіційними даними, кількість постійного населення – 25 млн. З них майже 40% (10 млн.) економічно неактивні з різних причин. Тобто залишається лише 15 млн. (разом з тими, які працюють за кордоном). Менше людей, як наслідок, менше підприємців, тобто менше податків і зборів до бюджетів усіх рівнів.

Важливо зрозуміти, що підприємства створюють робочі місця, не роботи виробляють товари та послуги, не вони створюють валовий внутрішній продукт (далі – ВВП). Людина створює підприємство, наймає персонал, купує роботів. Що більше економічно

активних людей, то вищі шанси на появу нових підприємств, інвестицій, зростання ВВП, надходження платежів і зборів до бюджетів [2].

Водночас потрібно враховувати, що світ сьогодні дуже далеко пішов у розвитку, і щоб Україні швидко стати конкурентоспроможною, необхідно запускати та масштабувати технології найближчого майбутнього. Наприклад, Україна захотіла стати лідером в одній із тих сфер, які змінять світ: нанотехнології, Zn-акумулятори, блокчейн, графен, автономний транспорт, органічні мікрочипи, перовскіти, штучний інтелект, оптогенетика, управління метаболізмом. Фахівців у більшості цих сфер в Україні немає. Зрощування цих фахівців займе багато років, а це ризик ще одного десятиліття низьких темпів зростання країни. Їх треба залучати з розвинутих країн.

Довгострокове прискорення розвитку України можливе тільки завдяки швидкому зростанню економічно активного населення, тобто збільшенню іммігрантів. Тому ключовою стратегією для стрімкого зростання економіки має стати активна імміграційна політика, спрямована на селективний приплив трудових ресурсів та їхніх капіталів.

Україна, яка має колосальний трудовий і фінансовий ресурс з «українським корінням» за кордоном, могла б у найкоротший строк та з невеликими фінансовими витратами запустити нову імміграційну політику, спрямовану на повернення її емігрантів та їхніх коштів (заощаджень, інвестицій).

В Україні є реальна можливість, з використанням найкращого міжнародного досвіду, істотно поліпшити приплив іммігрантів насамперед стимулюванням переказів офіційними каналами. Реалізація запропонованих організаційних та економічних заходів дозволить у короткий термін установити контакт з українськими мігрантами, стимулювати їх повернення шляхом розвитку їхнього підприємництва на Батьківщині. Крім того, у результаті впровадження мотиваційних програм і проектів Україна зможе регулювати та контролювати так званий відтік мізків (brain drain), перетворювати його на циркуляцію мізків (brain circulation) і максимально використовувати знання діаспори (brain gain) [2].

Для регулювання інтелектуальної міграції країна також має спрямувати свою політику на розвиток та ефективне використання інтелектуального потенціалу, а саме:

- забезпечити гідну заробітну плату науковому потенціалу країни;
- забезпечити оновлення матеріально-технічної бази науково-дослідної сфери;
- створити сприятливі умови праці, з оснащеними необхідними технічними засобами лабораторіями, що сприятиме реалізації творчого й інтелектуального потенціалу;
- стимулювати вітчизняний бізнес до ефективного використання наукових розроблень українських учених;
- забезпечити участь у міжнародних програмах з інформаційного обміну для підвищення кваліфікації й інтелектуального потенціалу вченого;
- сприяти міжнародному співробітництву, зокрема програмам обміну [1].

Скорочення еміграції потребує: зростання реальної заробітної плати як основного джерела доходів населення та важливого стимулу до трудової діяльності; посилення соціальної відповідальності роботодавців; врахування міграційного компонента в прозробленні та впровадженні програм соціально-економічного розвитку окремих галузей галузей, регіонів та країни загалом; створення умов для ефективною та безпечною внутрішньої міграції як альтернативи зовнішній; сприяння тимчасовим, циркулярним міграціям громадян за кордон як альтернативі переселенським міграціям [4].

Для сприяння поверненню та реінтеграції українських працівників-мігрантів необхідно передбачити: допомогу реемігрантам у пошуку прийняттого місця роботи, забезпечення доступу до професійного навчання, перепідготовки, бізнес-курсів для тих, хто бажає започаткувати власну справу; розроблення заохочувальних заходів для повернення українців у місця реалізації великих інвестиційних проектів, впровадження яких потребуватиме залучення додаткової робочої сили; запровадження державної системи дешевого кредитування реемігрантів, які бажають відкрити власну справу; запровадження державних гарантій на валютні депозити заробітчани, вивчення можливості поширення серед них спеціальних державних облігацій; зменшення мита на ввіз мігрантами інструментів та устаткування з метою започаткування власного бізнесу в Україні та встановлення податкових пільг для мігрантів, які повертаються та вкладають зароблені



за кордоном кошти у власну справу; ініціювання переговорів з урядами країн-реципієнтів щодо розроблення і впровадження на основі дольового фінансування спільних з Україною програм добровільного повернення мігрантів та їхньої реінтеграції; розроблення додаткових навчальних програм для учнів та студентів, які повертаються з батьками на в Україну, спрямованих на полегшення для них продовження навчання на батьківщині [3].

**Висновки і пропозиції.** Отже, здійснений теоретико-методологічний аналіз масової міграції молодих українців та механізмів вдосконалення міграційної політики дозволив систематизувати проблеми міграції молоді за кордон, обґрунтувати шляхи мінімізації негативних наслідків відтоку інтелекту, розробити заходи щодо вдосконалення міграційної політики у сфері державного регулювання трудової міграції за кордон та запропонувати механізм, який буде спрямовано на повернення талановитої молоді та розвиток підприємництва й інновацій у державі.

#### Список використаної літератури:

1. Мар'яненко Г. Сучасна інтелектуальна міграція та участь державної служби зайнятості України у міграційній політиці населення. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1049>.
2. Масове заробітчанство: як Україні подолати вплив людського капіталу. URL: <https://goloskarpat.info/boundless/59dbc95fd269f/>.
3. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. URL: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_Briefing\\_Series/PB\\_01\\_migration\\_2013\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf).
4. Щодо необхідності розробки і затвердження нової редакції Концепції державної міграційної політики України: аналітична записка URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1762/>.
5. Лібанова Е. Україна переживає нову хвилю відтоку мізків. URL: <https://glavcom.ua/interviews/133633-ella-libanova-ukrajina-perezvivaje-novu-hvilju-vidtoku-mizkiv.html> (дата звернення: 18 січня 2016).
6. Позняк О. Соціальні наслідки Євроінтеграції України. Міжнародна міграція. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09446.pdf> (дата звернення: жовтень 2012).

#### **Ульянова А. В. Миграция молодежи и миграционная политика Украины**

*В рамках данной статьи осуществлен теоретико-методологический анализ массовой миграции молодых украинцев, на основании этого исследованы главные причины их выезда за границу, проблема миграции молодежи и ее последствия, а именно: падение экономики государства, демографический кризис, старение нации; обоснованы пути минимизации негативных последствий оттока интеллекта, предложены механизмы совершенствования миграционной политики в сфере государственного регулирования трудовой миграции за границу, которые будут направлены на возвращение талантливой молодежи, развитие предпринимательства и инноваций в стране.*

**Ключевые слова:** трудовая миграция, трудоустройство, безработица, коррупция, молодежная политика, поддержка молодежи, демографический кризис, уменьшение населения, эвентуальный дефицит, отток интеллекта.

#### **Ulianova H. Migration of young and Migration Policy of Ukraine**

*This article examines the massive labor migration of young Ukrainians and the main reason for their departure, the problems of migration of young people were investigated, as a result of the decline of the state's economy, the demographic crisis and the aging of the nation, the ways of minimizing the negative consequences of the outflow of intelligence, mechanisms of improvement of migration policy in the sphere of state regulation of labor migration abroad are proposed, which will be directed at the return of talented young people and developed entrepreneurship and innovation in the country.*

**Key words:** labor migration, employment, unemployment, corruption, youth policy, youth support, crisis of demographic, decline population, eventual deficit, outflow of intelligence.

**В. В. Федорчак**

кандидат наук із державного управління,  
докторант навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОНІТОРИНГОМ РИЗИКІВ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ**

*У статті досліджено правові засади державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Зокрема, проаналізовано нормативну базу державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Окреслено організаційне забезпечення впровадження правових норм державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Виділено роль і місце Урядової інформаційно-аналітичної системи з надзвичайних ситуацій у процесах моніторингу ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, правові засади, моніторинг, ризики, надзвичайні ситуації.

**Постановка проблеми.** Сучасний рівень ризиків виникнення різнохарактерних надзвичайних ситуацій в Україні зумовлює об'єктивну необхідність проведення їх систематичного моніторингу. Потребує суттєвого вдосконалення правова база державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У нинішніх умовах численні вчені та практики України й інших держав присвятили свої праці питанням державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема: А. Титаренко [4], В. Фурашев [5], В. Шахов [6] та ін.

Однак все ще потребують подальшого дослідження й вдосконалення правові засади, що стосуються провадження дієвих механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями.

**Метою статті** є дослідження правових засад державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні.

Для досягнення поставленої мети в роботі виконано такі завдання:

- проаналізувати нормативну базу державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні;

- окреслити організаційне забезпечення впровадження правових норм державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні;

- з'ясувати роль і місце Урядової інформаційно-аналітичної системи з надзвичайних ситуацій у процесах моніторингу ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Моніторинг стану техногенних об'єктів і відповідне прогнозування можливих аварій здійснюються в Україні відповідно до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів» від 6 листопада 2003 р. № 425.

Відповідно до зазначеного наказу, підсистема моніторингу повинна враховувати такі принципи:

- максимальне застосування наявних організаційних структур

- суб'єктів моніторингу;

- узгодженість функціонування суб'єктів моніторингу з нормативно-правового й організаційного поглядів;

- сумісне забезпечення діяльності суб'єктів моніторингу з технічного, інформаційного та програмного погляду [2].

У нинішніх умовах забезпечення функціонування загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи моніторингу навколишнього середовища регламентується постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 р. № 391. Цей документ визначає систему моніторингу як відкритої інформаційну систему, до пріоритетних завдань функціонування якої належать захист життєво важливих суспільних й індивідуальних екологічних інтересів; збереження екологічних природних систем; запобігання кризовим змінам екологічного стану навколишнього середовища та недопущення виникнення надзвичайних ситуацій екологічного характеру.

Крім того, 18 грудня 2017 р. набрав чинності Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» № 2059-VIII.

Згідно зі ст. 5 «Звіт з оцінки впливу на довкілля» даного Закону, вказаний звіт повинен містити опис очікуваного суттєвого негативного впливу людської діяльності на навколишнє природне середовище, зумовленого його залежністю від ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, заходів недопущення виникнення надзвичайних ситуацій чи усунення наслідків їхнього впливу на довкілля, а також заходів реагування на надзвичайні ситуації [1; 4].

На нинішньому етапі в Україні моніторинг навколишнього середовища забезпечують такі дев'ять міністерств і відомств:

- Міністерство екології та природних ресурсів України;
- Міністерство охорони здоров'я України;
- Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Державна служба України з питань картографії, геодезії та кадастру;
- Державна служба геології та надр України;
- Державне агентство лісових ресурсів України;

– Державне агентство водних ресурсів України [5].

Так, Міністерство екології та природних ресурсів України є ключовим складником у системі центральних органів виконавчої влади стосовно:

- формування та впровадження державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- гарантування екологічної безпеки, а також підтримки в межах власної компетенції безпеки біологічного, генетичного та радіаційного характеру;
- регулювання порядку поводження з хімічними речовинами та відходами;
- оптимального застосування, відновлення й охорони природних ресурсів та природно-заповідного фонду;
- збереження озонового шару;
- регулювання антропогенного впливу на кліматичні зміни;

– забезпечення контролю з боку держави за дотриманням законодавчо встановлених вимог щодо охорони довкілля.

Крім того, моніторинг і прогнозування метеорологічних і гідрологічних подій здійснюється Українським гідрометеорологічним центром, який є складником Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Український гідрометеорологічний центр втілює державну політику у сфері гідрометеорології та моніторингу довкілля, у межах власної компетенції реалізує контрольні й управлінські заходи стосовно гідрометеорологічної сфери. Діяльність Українського гідрометеорологічного центру підлягає координації, спрямуванню та контролю з боку Департаменту з питань цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій [1; 2].

Що стосується спостережень сейсмічного характеру та здійснення прогнозу землетрусів, то в Україні працює національна система сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення в сейсмонебезпечних регіонах. Зазначена мережа була започаткована згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1995 р. № 728.

Ключовим складником національної системи сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення

в сейсмонебезпечних регіонах є Державне космічне агентство, діяльність якого підлягає координації та спрямуванню з боку Кабінету Міністрів України. Агентство здійснює формування і впровадження державної політики у сфері космічної діяльності.

Так, відповідно до Положення «Про Державне космічне агентство України», воно займається моніторингом і підтримкою банку даних щодо спостережень геофізичного характеру та співпрацює з Національним центром даних Національної системи сейсмічних спостережень України.

Зокрема, Національний центр даних Національної системи сейсмічних спостережень України започатковано відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про національну систему сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонебезпечних регіонах, Положення про Міжвідомчу комісію із сейсмічного моніторингу та Програми функціонування і розвитку Національної системи сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонебезпечних регіонах» від 28 червня 1997 р. № 699.

Національний центр даних Національної системи сейсмічних спостережень України виконує такі функції:

- методична й оперативна координація роботи сил і засобів, орієнтованих на забезпечення спостереження, а також контроль діяльності системи;
- збирання, оброблення й акумуляція даних геофізичного характеру, що надсилаються від мереж спостережувального й охоронного призначення;
- оброблення даних геофізичного характеру та проведення їх комплексної оцінки в реальному часі;
- акумуляція даних геофізичного характеру та даних, отриманих в результаті оброблення інформації;
- повторне всебічне оброблення даних геофізичного характеру, їх інтерпретація;
- розвиток системи сейсмічних спостережень і підвищення безпеки проживання населення у сейсмонебезпечних регіонах із математичного, технічного та методичного погляду;

- своєчасне надання даних щодо поточних чи прогнозних аномальних явищ геофізичного характеру до Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

- забезпечення взаємодії із центрами та банками геофізичних даних на міжнародному рівні з інформаційно-технічного погляду [4; 5].

Нині в Україні функціонує Урядова інформаційно-аналітична система з надзвичайних ситуацій. Вона виконує такі завдання:

- збирання й оперативна передача актуальної та достовірної інформації щодо надзвичайних ситуацій та її аналітичне оброблення;
- підтримка ухвалення рішень щодо реагування на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій;
- здійснення моніторингу подієвого стану щодо можливості настання та розвитку надзвичайних ситуацій чи їх поточного перебігу;
- формування стратегії оперативного реагування на надзвичайні ситуації та відповідне планування необхідних заходів;
- виявлення можливих ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій та відповідне прогнозування;
- оцінка дієвості та витратності заходів, спрямованих на усунення наслідків надзвичайних ситуацій;
- контроль дисципліни в процесі боротьби з наслідками надзвичайних ситуацій [3; 5].

### **Висновки і пропозиції. Результати дослідження:**

1. Проаналізовано нормативну базу державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Підкреслено, що ключовими нормативними актами держави в цьому контексті є наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів» та Закон України «Про оцінку впливу на довкілля».

2. Окреслено організаційне забезпечення впровадження правових норм державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій

в Україні. Зазначено, що моніторинг навколишнього середовища забезпечується такими дев'ятьма міністерствами і відомствами: Міністерством екології та природних ресурсів України; Міністерством охорони здоров'я України; Міністерством аграрної політики та продовольства України; Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Державною службою України з надзвичайних ситуацій; Державною службою України з питань картографії, геодезії та кадастру; Державною службою геології та надр України; Державним агентством лісових ресурсів України; Державним агентством водних ресурсів України.

3. Зазначено роль і місце Урядової інформаційно-аналітичної системи з надзвичайних ситуацій у процесах моніторингу ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Підкреслено, що її ключовими функціями є здійснення моніторингу подієвого стану щодо можливості настання та розвитку надзвичайних ситуацій чи їх поточного перебігу, стратегії оперативного реагування на надзвичайні ситуації

та відповідне планування необхідних заходів.

#### **Список використаної літератури:**

1. Кравців С. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 1 (6). С. 336–341.
2. Порядочний Л. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона. Київ, 2003. 301 с.
3. Титаренко А. Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2016. Вип. 1 (4). С. 216–222.
4. Фурашев В. Національна безпека України: шляхи забезпечення, роль і місце суспільства. Євроатлантичний курс. 2009. 176 с.
5. Шахов В. Національний інтерес і національна безпека в геостратегії України. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2013. № 2. С. 44–56.

#### **Федорчак В. В. Правовые основы государственного управления мониторингом рисков возникновения чрезвычайных ситуаций в Украине**

*В статье исследованы правовые основы государственного управления мониторингом рисков возникновения чрезвычайных ситуаций в Украине. В частности, проанализирована нормативная база государственного управления мониторингом рисков возникновения чрезвычайных ситуаций в Украине. Определено организационное обеспечение внедрения правовых норм государственного управления мониторингом рисков возникновения чрезвычайных ситуаций в Украине. Выделены роль и место Правительственной информационно-аналитической системы по чрезвычайным ситуациям в процессах мониторинга рисков возникновения чрезвычайных ситуаций в Украине.*

**Ключевые слова:** государственное управление, правовые основы, мониторинг, риски, чрезвычайные ситуации.

#### **Fedorchak V. The legal bases of public administration of monitoring of risks of emergencies in Ukraine**

*The legal bases of public administration of monitoring of risks of emergencies in Ukraine are investigated in the article. In particular, the regulatory base of public administration of monitoring of risks of emergencies in Ukraine is analyzed. The organizational support of introduction of precepts of law of public administration of monitoring of risks of emergencies situations in Ukraine is defined. The role and place of the Government information and analytical system on emergencies in the processes of monitoring of risks of emergencies in Ukraine are allocated.*

**Key words:** public administration, legal bases, monitoring, risks, emergencies.

**А. П. Хряпинський**

кандидат юридичних наук,  
докторант навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*У статті вдосконалено нормативно-правове забезпечення формування та реалізації механізмів державного регулювання територіального розвитку в Україні. Зокрема, визначено загальний склад нормативно-правового забезпечення формування та реалізації механізмів державного регулювання територіального розвитку в Україні. Здійснено класифікацію нормативно-правових актів, що регулюють територіальний розвиток в Україні.*

**Ключові слова:** державне регулювання, територіальний розвиток, нормативно-правове забезпечення, механізми.

**Постановка проблеми.** Нинішній стан територіального розвитку в Україні, зокрема територіальна інфраструктура, потребують суттєвого вдосконалення відповідно до поточних європейських тенденцій. Тому актуальною і необхідною є активізація впровадження сучасних норм державного регулювання територіального розвитку у вітчизняних нормативно-правових актах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, пов'язані з удосконаленням нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку, розглядалися в наукових працях багатьох учених, зокрема: С.В. Волика [2], О.Б. Коротича [3], І.В. Лексина [4] та ін.

Проте неможливо простежити взаємозв'язок між впровадженням дієвих механізмів державного регулювання територіального розвитку та модернізацією їх нормативно-правового забезпечення.

**Метою статті** є вдосконалення нормативно-правового забезпечення формування та реалізації механізмів державного регулювання територіального розвитку в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення таких завдань:

– визначити загальний склад нормативно-правового забезпечення формування та реалізації механізмів державного

регулювання територіального розвитку в Україні;

– здійснити класифікацію нормативно-правових актів, що регулюють територіальний розвиток в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Варто зазначити, що нормативно-правове забезпечення формування та реалізації механізмів державного регулювання територіального розвитку визначають такі закони України:

– «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV;

– «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI;

– «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР;

– «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV;

– «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. № 1861-IV;

– «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI;

– «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV;

– «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III;

– «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р. № 3059-III.

Крім того, нормативно-правовий механізм державного регулювання терито-

ріального розвитку містить низку наказів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а також укладених на міжнародному рівні договорів держави, погоджених із Верховною Радою України.

Є інший, відмінний від наведеного вище, підхід до систематизації державних документів, що входять до складу нормативно-правового механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні [1–3].

Так, до першої групи можна віднести законодавчі акти загального призначення, в яких затверджено принципи державного регулювання територіального розвитку. До таких законодавчих актів доцільно віднести Конституцію України та Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411–VI. Варто зауважити, що базис державного регулювання територіального розвитку держави закладено в Конституції України, де зазначено, що територіальний устрій України повинен ґрунтуватися на таких засадах:

- цілісність і єдність державної території;
- раціональне поєднання централізації і децентралізації в процесі здійснення державної влади;
- забезпечення збалансованості регіонального розвитку із соціально-економічного погляду, зважання на регіональні особливості екологічного, географічного, економічного, демографічного, етнічного, культурного характеру.

Друга група нормативних актів державного регулювання територіального розвитку містить законодавчі акти спеціального призначення. Зокрема, ключовим у цьому контексті є Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850–IV. Даний Закон регулює впровадження заходів правового, організаційного, фінансового, наукового й іншого характеру, орієнтованих на забезпечення сталого регіонального розвитку через раціональне поєднання соціально-економічних й екологічних інтересів на загальнодержавному й місцевому рівнях з урахуванням максимально ефективного використання регіонального потенціалу [2].

Третя група нормативних актів державного регулювання територіального розвитку складається з документів бюджетного призначення з огляду на те, що ключовим чинником ефективного територіального розвитку є регіональна забезпеченість з фінансового погляду. Так, найважливішим у цьому контексті є Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456–VI, який спрямований на регулювання питань створення та виконання бюджетів на загальнодержавному й місцевому рівнях, а також на вибір підходів до фінансового забезпечення територіального розвитку.

Необхідно врахувати, що принципово важливими є не тільки безпосередні регіональні фінансові можливості, а й фінансове забезпечення таких програм Державним бюджетом України.

Четверта група нормативних актів державного регулювання територіального розвитку передбачає наявність державних документів планувально-го призначення, які формують ієрархію документів планувального характеру в межах загальної системи планування економічного розвитку та просторового територіального планування. До цієї групи доцільно віднести Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р. № 3059–III, який регламентує низку норм використання територій, підвідомчих окремим регіонам і містам, які мають враховуватися в процесах розроблення стратегій територіального розвитку на загальнодержавному, регіональному рівнях, а також програм галузевого спрямування [5].

Також до четвертої групи нормативних актів державного регулювання територіального розвитку необхідно додати Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038–VI, в якому визначено:

- систему й ієрархію містобудівних документів планувального характеру;
- порядок формування й затвердження містобудівних документів планувального характеру;
- особливості ведення будівництва й прийняття його до експлуатації.

Важливим нормативним актом державного регулювання територіального розвитку в четвертій групі є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III. Однак необхідно зауважити, що даний документ не враховує останніх змін у територіальному плануванні в Україні, а також не надає можливості забезпечити зв'язок прогнозних регіональних документів із відповідними стратегіями розвитку й схемами територіального планування [4].

До п'ятої групи нормативних актів державного регулювання територіального розвитку належать документи статусного призначення, в яких затверджено статус і повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування щодо державного регулювання територіального розвитку. Так, до зазначеної групи належать закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV та «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI.

До шостої групи нормативних актів державного регулювання територіального розвитку доцільно віднести документи інвестиційного призначення, зокрема, як стосовно інвестування на зовнішньому рівні, так і щодо внутрішнього інвестування. Зауважимо, що в межах зазначеної групи є можливість виділити підгрупу законодавчих актів, які стосуються визначених територій. Традиційно до вказаної групи входять такі закони України:

- «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII;
- «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10 вересня 1991 р. № 1540а-XII;
- «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»» від 21 жовтня 2010 р. № 2623-VI;
- «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 6 вересня 2012 р. № 5205-VI.

Зокрема, Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 6 вересня 2012 р. № 5205-VI регулює процеси державної підтримки інвестиційних проектів в умовах забезпечення встановлених вимог. Варто звернути увагу на те, що через зазначений Закон з'явилася можливість упровадження додаткового механізму залучення інвестиційних коштів у процеси територіального розвитку. Однак у цьому Законі відсутні норми стосовно зв'язку стратегії регіонального розвитку й інвестиційних проектів. Крім того, є окремі нормативні акти, які регулюють інвестиційну діяльність у межах визначених територій.

Сьома група нормативних актів державного регулювання територіального розвитку містить документи специфічного призначення. Як приклад доцільно розглянути Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-I, в якому наявні вимоги загального характеру щодо формування таких програм галузевого чи секторального рівня [1; 4].

Процесам формування й узгодження зазначених програм із документами стратегічного характеру на загальнодержавному й місцевому рівнях притаманні свої особливості, даний Закон не є винятком. Крім того, зазначений Закон не враховує функції координуючого характеру для центральних органів виконавчої влади в процесах формування програм територіального розвитку.

Також є окрема підгрупа державних документів, орієнтованих на стимулювання територіального розвитку через забезпечення специфічного партнерства, це такі закони України:

- «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16 липня 1999 р. № 991-XIV;
- «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV;
- «Про наукові парки» від 25 червня 2009 р. № 1563-VI;
- «Про індустріальні парки» від 21 червня 2012 р. № 5018-VI;
- «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404-VI.



Якщо взяти до уваги, що транскордонне співробітництво є важливим компонентом державного регулювання територіального розвитку, необхідно зазначити окремі державні документи із цієї групи, які орієнтовані на забезпечення сприятливих умов для розвитку на єврорегіональному й регіональному рівнях, як-от:

– Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. № 1861-IV;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 рр.».

Національне законодавство, орієнтоване на забезпечення регіонального розвитку, також містить окремі законодавчі акти, спрямовані на визначені напрями регулювання економічної діяльності в межах окремих територій чи встановлення правового статусу окремих земель. Ідеться про такі закони України:

– «Про статус гірських населених пунктів в Україні» від 15 лютого 1995 р. № 56/95-ВР;

– «Про оголошення природних територій міста Миргорода Полтавської області курортом державного значення» від 6 вересня 2011 р. № 3699-VI;

– «Про оголошення природних територій міста Хмільника Вінницької області курортом державного значення» від 12 травня 2011 р. № 3318-VI.

Суттєву роль у процесах забезпечення територіального розвитку відіграють також нормативні акти регіонального призначення. Співробітництво на регіональному рівні, зокрема з єврорегіонами, забезпечується через укладання угод міждержавного характеру. Такі угоди реалізуються в межах територій України й інших єврорегіонів [2; 5].

Також в Україні є низка базових нормативних актів щодо забезпечення територіального розвитку.

Незважаючи на недосконалість наявної нормативно-правової бази державного регулювання регіонального розвитку в Україні, вона є досить потужною.

**Висновки і пропозиції.** У результаті дослідження ми дійшли нижчезазначених висновків.

1. Визначено загальний склад нормативно-правового забезпечення формування та реалізації механізмів державного регулювання територіального розвитку в Україні. Показано, що формування та реалізація механізмів державного регулювання територіального розвитку в Україні визначено законами України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України».

2. Здійснено класифікацію нормативно-правових актів, що регулюють територіальний розвиток в Україні. Підкреслено, що така класифікація має містити такі групи нормативних актів державного регулювання територіального розвитку: загального призначення, спеціального призначення, бюджетного призначення, планувального призначення, статусного призначення, інвестиційного призначення та специфічного призначення.

#### **Список використаної літератури:**

1. Варналій З.С. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку. Київ, 2005. 498 с.
2. Волик С.В. Удосконалення механізмів сталого розвитку регіонів України як запорука стабільності держави. Держава та регіони. 2012. № 2. С. 145–149.
3. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України. Харків, 2006. 220 с.
4. Лексин И.В. Регион как объект анализа государственного управления. Регион. Экономика: теория и практика. 2005. № 4 (19). С. 20–26.
5. Цабрия Д.Д. Система управления (государственно-правовые аспекты). Москва. 1990. 175 с.

**Хряпинский А. П. Нормативно-правовое обеспечение формирования и реализации механизмов государственного регулирования территориального развития в Украине**

*В статье усовершенствовано нормативно-правовое обеспечение формирования и реализации механизмов государственного регулирования территориального развития в Украине. В частности, определен общий состав нормативно-правового обеспечения формирования и реализации механизмов государственного регулирования территориального развития в Украине. Осуществлена классификация нормативно-правовых актов, регулирующих территориальное развитие в Украине.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование, территориальное развитие, нормативно-правовое обеспечение, механизмы.

**Khriapynskiy A. The standard and legal support of formation and realization of mechanisms of state regulation of territorial development in Ukraine**

*The standard and legal support of formation and realization of mechanisms of state regulation of territorial development in Ukraine is improved in the article. In particular, the general structure of standard and legal support of formation and realization of mechanisms of state regulation of territorial development in Ukraine is defined. The classification of the normative legal acts regulating territorial development in Ukraine is carried out.*

**Key words:** state regulation, territorial development, standard and legal support, mechanisms.

.....

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 352.07:005]-047.58

**І. Б. Гарькавий**

доктор наук із державного управління, директор  
Приватного підприємства «Орест-К»

**О. С. Ігнатенко**

доктор технічних наук, професор,  
професор кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління при Президентові України

### КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД ДО СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

*У статті розглядаються особливості розвитку сфери споживання на регіональному рівні. Одним з основних інструментів управління при цьому пропонується створення інноваційних кластерів. Функціонування кластерів відображає пріоритетні сектори виробничого та сервісно-орієнтованого спрямування регіону і виступає сучасним механізмом публічного управління територією.*

**Ключові слова:** *сервісно-орієнтований розвиток, місцеві органи публічної влади, регіон, інноваційний кластер, структурні перетворення, ринок публічних послуг.*

**Постановка проблеми.** Протиріччя на сучасному етапі розвитку сервісно-орієнтованої діяльності на регіональному рівні характеризуються тим, що сучасна участь місцевих органів публічної влади (ОПВ) пов'язана з невдалими спробами компенсувати локальну неефективність ринкового механізму. За основними напрямками надання публічних послуг ставилось за мету сприяти результативності системи споживання чи зменшенню втрат за структурними змінами, а також підвищити соціальну значущість третинного сектору економіки. На сьогодні в умовах необхідності прискореної модернізації регіональної економіки легше подолати об'єктивну складність процесів управління за окремими сферами територіального розвитку. При цьому мають створюватись передумови для істотного підвищення від-

повідальності суб'єктів господарювання та місцевих ОПВ за прийняті управлінські рішення щодо розвитку сервісно-орієнтованої наряду.

Тому коли ми говоримо про принцип субсидіарності в розвитку сфери споживання, необхідно в першу чергу враховувати його територіальний розріз. Це зумовлено тим, що в реалізації інноваційної сервісної стратегії різні регіони зможуть брати участь з урахуванням особливостей їх соціально-економічного середовища. Ступінь участі буде залежати не тільки від особливостей регіону, але й від наявного потенціалу.

У цих умовах актуальним є завдання формулювання політики участі місцевих ОПВ в розробці і реалізації модернізаційного сценарію щодо розвитку сервісно-орієнтованої наряду на системній основі кластерного підходу.

*Дослідження пов'язане з важливими науковими, а також практичними*

завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою: «Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави». Під час розгляду цієї теми розроблено основи управління сервісно-орієнтованим розвитком регіону.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить, що концепція кластерів активно розвивалася і поширювалася західними вченими на основі ідеї М. Портера про своєрідну природу формування конкурентоспроможності, яка відтворена ним у так званих промислових кластерах – групах взаємопов'язаних компаній і організацій, зайнятих переважно в одній сфері господарювання, що характеризуються спільністю діяльності та взаємодоповнюють одна одну [8, с. 45]. У подальшому концепція кластерів набула просторового (регіонального) змісту в роботах М. Енрайта, який дійшов висновку, що конкурентні переваги формуються в основному на локальному рівні і залежать від зовнішнього середовища [10, с. 112].

У сучасних дослідженнях суттєво розширений спектр реалізації концепції кластерів, зокрема із залученням ОПВ [3, 6, с. 125, 7, с. 77]. При цьому доводиться, що завдяки створенню кластерів з'являється можливість зміцнення конкурентних переваг, підвищення економічної ефективності, зростання продуктивності праці і рентабельності, доступу до кваліфікованої робочої сили, спрощення фінансово-кредитного забезпечення, більш повного використання інфраструктурних та науково-освітніх ресурсів [5, с. 645] Регіональні кластери стимулюють поширення інновацій і ноу-хау, істотно підвищують дифузю останніх, полегшують комерціалізацію знань і виробництва, створюючи сприятливі умови для розвитку нових вузькоспеціалізованих підприємств та виробництва нових товарів [1].

Таким чином, окремі аспекти за обраним напрямом дослідження досить широко висвітлені в літературі. Однак рівень вивченості комплексного вирішення проблем результативного розвитку сфери

споживання на місцевому та регіональному рівнях на засадах кластерного підходу, на наш погляд, недостатній.

**Метою статті** є узагальнення та характеристика особливостей кластерного підходу до сервісно-орієнтованого розвитку територій у регіональному аспекті.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз літературних джерел підтверджує, що кластерний підхід дозволяє підвищити ефективність взаємодії вторинного та третинного секторів економіки, ОПВ, громадських організацій, дослідницьких і освітніх установ, може послужити основою для конструктивного діалогу між ними з метою виявлення проблем розвитку науки і сфери послуг, шляхів найбільш ефективної реалізації наявних інвестиційних можливостей і необхідних заходів державної політики. У рамках кластерного підходу повинен забезпечуватися баланс інтересів між основними агентами соціально-економічного розвитку – системою публічного влади, бізнесом і населенням регіону.

Актуальність «кластерної» тематики в сервісно-орієнтованій діяльності на регіональному рівні пов'язана з проблемою роз'єднаності, неузгодженості, відсутності єдиної державної політики в розвитку суб'єктів сервісно-орієнтованої діяльності, розташованих на одній території.

У ході розробки та реалізації стратегій розвитку окремих регіонів виникає завдання визначення та активізації територіальних точок зростання, роль яких можуть відігравати кластерні структури.

Основна відмінність кластерного підходу до забезпечення інноваційної активності сервісно-орієнтованим напрямом у регіоні в порівнянні з традиційним галузевим підходом: він спрямований на перегрупування продуктивних сил та чинників виробництва і зростання сукупної капіталізації території. Кластери, диктуючи навколишньому середовищу потреби для свого розвитку, стимулюють створення на території регіону своєрідного каркаса, що відображає напрями діяльності всіх секторів економіки і виступають сучасним інструментом управління територією. Системний ефект створення регіональних сервісно-орієнтованих кластерів спрямований на підвищення економічної активності депресивних

регіонів, підтримку результативного обміну товарами і послугами, формування потенціалу фахівців високої кваліфікації і проявляється в проведенні єдиної політики на ринках товарів та послуг, у сфері наукових досліджень і розробок, обміні людьми, ідеями і капіталами.

Одне з найважливіших питань, яке виникає стосовно реальних і потенційних інноваційних кластерів сервісно-орієнтованої діяльності, – в якій мірі і на основі яких механізмів центральні і регіональні ОПВ можуть брати участь у підтримці їх формування та функціонування [4, с. 111]. На наш погляд, першочерговим завданням у реалізації кластерного підходу в сервісно-орієнтованому розвитку полягає в тому, щоб домогтися реального системного результату. Саме по собі бажання ОПВ області чи району створити кластер на «своєї» території ще не гарантує отримання будь-якого додаткового ефекту. Неможливо суто вольовим рішенням сформулювати в конкретному регіоні довільний кластер. Далеко не в кожному регіоні складаються передумови для формування того чи іншого кластера.

Активна інноваційна кластерна політика сприяння сервісно-орієнтованому розвитку з боку місцевих ОПВ має передбачати концентрацію зусиль щодо:

- визначення найбільш перспективних напрямів розвитку, в яких можуть бути створені і розвинені інноваційно-орієнтовані кластери;

- результативної взаємодії між учасниками, забезпечення необхідними документами стратегічного і територіального розвитку;

- формування інноваційної інфраструктури, консультаційно-методичних послуг у сфері маркетингу, менеджменту, реклами, фінансування фундаментальних досліджень, які потенційно сприяють розвитку кластера;

- надання освітніх послуг, організації навчання, обміну досвідом та підвищення кваліфікації;

- сприяння процесам розповсюдження інновацій;

- організації ефективної роботи підприємств, організацій та установ, що забезпечують діяльність кластера;

- створення інженерної, транспортної та іншої інфраструктури, необхідної для розвитку кластера;

- надання максимально можливого обсягу преференцій, пільг та інших заходів державної підтримки з метою стимулювання розвитку кластера.

У результаті реалізації інноваційної кластерної політики розвитку можна досягти таких цілей, як: створення нової сервісно-орієнтованої економіки регіону, заснованої на знаннях; збільшення конкурентоспроможності реального сектора економіки та частки малих і середніх підприємств; випереджаюче зростання рівня зайнятості та доходів населення; розширення міжгалузевої та міжрегіональної кооперації; створення умов для формування людського потенціалу нової якості [9, с. 85].

Слід враховувати і зовнішнє середовище інноваційного кластеру. Адже зовнішнє середовище інноваційного кластеру і утворюючі його підприємства доцільно структурувати на управлінсько-політичну, соціальну, технологічну і макроекономічну складові частини.

Система публічного управління і політичне середовище для кожного підприємства, що входить до сервісно-орієнтованого кластеру, проявляється, як правило, в наступному. ОПВ встановлюють правила гри, тобто генерують правове середовище. Крім того, суб'єкти публічної влади відіграють регулюючу роль для приватного сектора, формулюючи певну політику, спрямовану на розвиток окремих сфер і секторів економіки, і відповідно до цієї політики можуть надавати підтримку різним підприємствам. Це може приймати форми субсидій, податкових пільг, юридичного контролю за подіями на нерегульованому ринку, регулювання надлишкового виробництва та ін. Очевидна також роль держави в макроекономічному регулюванні. Нарешті, ОПВ можуть бути замовниками вироблених підприємством товарів і послуг. Найважливіше значення для інноваційних кластерів має організація з державною підтримкою фундаментальних наукових досліджень і розробок, які здійснюються на ключових, проривних технологічних напрямках. А це вимагає прийняття відповідних управлінських рішень у державно-політичному і правовому аспекті

сервісно-орієнтованого розвитку територій. Це наближене до інституту технологічних платформ, який отримав серйозний статус за кордоном і формується в нас. Принаймні перелік платформ, який спирається на використання технологій Форсайта в нашій країні, має існувати [4, с. 110].

У правовому середовищі для кожного підприємства основне значення мають блоки законодавства, які регламентують відносини власності, контрактні відносини, права споживачів, положення антимонопольного законодавства і регулювання діяльності природних монополій, податкове законодавство.

Соціальне середовище формується населенням, життєдіяльність якого так чи інакше пов'язана з діяльністю підприємства. Наприклад, для підприємства в місті соціальне середовище характеризується статево-віковою структурою населення, його загальним рівнем освіти, способом життя, домінуючими мотиваціями в споживчій поведінці, загальним менталітетом, рівнем соціальної напруженості. Важливим є також взаємозв'язок виробничої і споживчої поведінки населення та існуючі тенденції його зміни. Якщо, скажімо, в майбутньому очікується зменшення пропозиції робочої сили, то це може стимулювати підприємства до здійснення заходів, спрямованих на підвищення продуктивності праці, ефективності праці осіб зрілого та похилого віку, вкладення додаткових коштів у навчання за умов дефіциту робочої сили. Зростання чисельності населення пенсійного віку може орієнтувати підприємства на виробництво дешевих послуг невисокої якості [2, с. 45].

Під технологічним середовищем розумітимемо множину технологічних процесів, що впливають на можливості виробництва і споживання продукції і послуг, вироблених підприємством. У технологічному середовищі можна виділити основні складові частини: можливі технології, за допомогою яких може здійснюватися виробництво сировини і матеріалів, необхідних для діяльності підприємств кластера; множину технологій власне діяльності кластера; можливі технології виробництва послуг-замінників; множина технологій споживання вироблених послуг.

Технологічне середовище має тенденцію до змін, створюючи для підприємства,

як додаткові можливості, так і обмеження. Зокрема, вплив технологічних змін на можливості росту проявляються в змінах попиту на вироблені товари і послуги, а також у можливості зміни використовуваних технологічних процесів.

Технологічні зміни впливають на чисельність і якісний склад робочої сили. Наприклад, процес комп'ютеризації управління і нові інформаційні технології можуть зменшити чисельність керуючого персоналу, проте зростає потреба в збільшенні чисельності висококваліфікованого обслуговуючого персоналу, створенні потреби в спеціально підготовленому для користувача середовищі і підвищенні вимог, що висуваються до управлінських кадрів. Водночас автоматизація процесів надання послуг і застосування нових технологій зменшують потребу у висококваліфікованих працівниках, але збільшують потреби у фахівцях із налагодження і програмного забезпечення.

Макроекономічне середовище визначає той економічний фон, на якому розгортається діяльність підприємств сервісно-орієнтованого спрямування, що здійснюють інновації і характеризується рівнем інфляції, рівнем зайнятості, загальним рівнем життя, темпами економічного зростання економіки в цілому і в окремих секторах, системою оподаткування, курсом національної валюти.

Рівень зайнятості, з одного боку, впливає на наявність на ринку праці робочої сили і рівень цін її пропозиції, з іншого боку – на сукупний рівень платоспроможного попиту населення. На діяльність підприємства можуть впливати заходи, які можуть бути прийняті на макроекономічному рівні для зниження темпів безробіття або його номінального рівня, оскільки ці заходи можуть безпосереднім чином торкнутися підприємства.

Вплив інфляції на інноваційне підприємство сервісно-орієнтованого спрямування слід розглядати в контексті можливого зниження купівельної спроможності споживачів його послуг, а також можливостей інвестування.

Систему оподаткування доцільно розглядати, перш за все, як об'єкт можливих керуючих впливів з боку ОПВ, спрямованих на підтримку діяльності цієї проблемної сис-

теми. Тенденції в економічному зростанні мають враховуватись в ході аналізу факторів під час побудови сценаріїв динаміки розвитку ринку ресурсів, споживаних проблемною системою, і ринку виробленої нею продукції та послуг. Оскільки економічне зростання супроводжується зростанням витрат у зв'язку з ростом заробітної плати, зростанням вартості ресурсів за рахунок залучення в експлуатацію все менш ефективних їх джерел, і даний ефект теж може бути об'єктом розгляду.

У сервісно-орієнтованому розвитку кожного регіону діє низка стійких тенденцій, пов'язаних із соціально-психологічним станом населення, історією формування природно-економічного потенціалу, культурними і соціальними традиціями, виробничими традиціями, стилем життя, самоідентифікацією населення та ін. Усі ці тенденції досить стійкі, вони не можуть змінюватися одночасно. Вони також утворюють внутрішнє середовище інноваційного кластера сервісно-орієнтованого спрямування, куди «занурені» утворюючі його підприємства та організації. Чинники внутрішнього середовища зумовлюють переважно еволюційний характер можливих змін у кластері і в регіоні в цілому.

Історичні чинники розглядаються як соціоформуючі і визначають такий важливий фактор ефективності сервісно-орієнтованої діяльності, як культура виробництва і трудовий менталітет населення.

Економіко-географічний чинник проявляється в декількох аспектах. По-перше, географічна концентрація підприємств, взаємопов'язаних у рамках повного циклу сервісно-орієнтованого спрямування, залежить від формування потенціалу їх складових (матеріально-виробнича база, людський потенціал, інфраструктура та ін.) частин до виробництва кінцевої інноваційної продукції. По-друге, географічна близькість до найважливіших ринків ресурсів та результатів досліджень і розробок, а також інноваційної продукції супутнього спрямування.

У конкурентоспроможних регіонах повинні оптимально складатися два чинники сервісно-орієнтованої діяльності. По-перше, це вартість супутніх транспортних послуг, по-друге, зумовлена територіальним чинни-

ком можливість швидко реагувати на зміни кон'юнктури щодо споживчих переваг.

Маркетингові чинники сервісно-орієнтованого кластера виражаються:

- по-перше, в наявності і збереженні інноваційного бренду регіону, його локалізації в нашій країні і за кордоном, а також у спрямованості відповідних підприємств на межрегіональні і міжнародні зв'язки кооперації;

- по-друге, в наявності стійкої зовнішньої потреби в інноваційній продукції і послугах, що випускаються підприємствами кластера.

Технологічне середовище визначається науково-виробничим потенціалом регіону, який визначається наявністю технологічного ланцюжка: фундаментальні дослідження – дослідно-конструкторські розробки – підготовка необхідного персоналу – створення прогресивних технологій.

Особливе значення має потенціал ринкової інфраструктури, під якою розуміється як інтеграція тих інститутів, які традиційно відносяться до «ринкової інфраструктури» та ОПВ, що виконують регулюючі для ринкової економіки функції, що сприяють функціонуванню ринкових механізмів або навіть замінюють їх, якщо приватний бізнес де-факто виключає цю сферу з ринкових взаємодій [2, с. 154].

**Висновки і пропозиції.** Підводячи підсумок, слід зазначити, що інноваційний сервісно-орієнтований кластер може стійко існувати в тому випадку, якщо, по-перше, він виробляє конкурентоспроможні товари чи послуги. Звідси випливає, що найважливішими елементами імплементації підсистеми є наявність одного чи декількох провідних підприємств, що мають стійкі ринкові позиції (на світовому чи регіональному ринках); по-друге, існує множина малих і середніх підприємств, які обслуговують основні підприємства в рамках діючої маркетингової політики; по-третє, ефективність функціонування забезпечуючих виробництв та їх адекватність базовому, щоб уникнути ситуації «відставання» і досягти стабільності роботи підприємств і організацій кластера, об'єднаних у технологічні ланцюжки. Що стосується креативної підсистеми, то для неї найважливішим чинником є наявність науково-освітнього ядра та інфраструктури,

що забезпечує трансфер ідей, технологій і ноу-хау, дослідних зразків та інших результатів наукових розробок.

Внутрішнє середовище інноваційного кластерного утворення, його функціональні підрозділи мають орієнтуватись на забезпечення базового виробництва всіма необхідними ресурсами і їх ефективне використання. Традиційно в ході економічного аналізу сервісно-орієнтованих підприємств виділяються підрозділи, що забезпечують реалізацію його основних функцій: система управління, інформаційне забезпечення; постачання і логістика; виробничо-технологічне забезпечення, науково-дослідні розробки; маркетинг і збут; управління фінансами, управління персоналом.

Заходи, спрямовані на формування регіональних інноваційних кластерів сервісно-орієнтованої діяльності, є в даний час одним із найважливіших напрямів як наукових досліджень, так і діяльності регіональних ОПВ у сфері стимулювання та активізації комплексу складових розвитку територій.

### Список використаної літератури:

1. Бутко М.П., Самійленко Г.М. Методологічні аспекти кластеризації промислового комплексу регіону. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/2\\_2010/12.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/2_2010/12.pdf).
2. Войнаренко М.П. Кластери в інституційній економіці. Хмельницький: ХНУ, ТОВ «Тріада-М», 2011. 502 с.
3. Дегтярьова І.О. Наукові та практичні аспекти застосування кластерного підходу в управлінні конкурентоспроможністю регіонів України. URL: [academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Degtyaryova.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Degtyaryova.pdf).
4. Павлюк А.П. Кластерна модель регіональної економіки: теоретико-методологічні засади. Продуктивні сили України. 2009. № 1. С. 105–114.
5. Ковінчук О.Л. Принципи формування та функціонування кластерних утворень. Молодий вчений: науковий журнал. Видавничий дім «Гельветика», 2016. Вип. 4(31). С. 644–648.
6. Корецький Б.М. Домінантні напрями управління конкурентоспроможністю регіону на основі кластеризації його економіки // Формування ринкових відносин в Україні: Зб. наук. праць. 2008. № 9. С. 124–127.
7. Мерзляк А.В. Міжрегіональне співробітництво Україна – ЄС: зміст, форми та інструменти взаємодії // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: Зб. наук. праць. 2017. № 2. С. 76–80.
8. Портер М. Конкуренція. М.: Издат. дом «Вільямс», 2005. 608 с.
9. Чужиков В.І. Кластерна політика Європейського Союзу. Економіка України. 2013. № 2. С. 81–92.
10. Enright, M. J. The globalization of competition and the localization of competitive advantage: Policies toward regional clustering. In: Hood N. Young S (eds) Thr Globalization of Multinational Enterprise Activity and Economic Development. Macmillan, London. 2000. P. 303–331.

### **Гарькавий И. Б., Игнатенко А. С. Кластерный подход к сервисно-ориентированному развитию территорий: региональный аспект**

*В статье рассматриваются особенности развития сферы потребления на региональном уровне. Одним из основных инструментов управления при этом предлагается создание инновационных кластеров. Функционирование кластеров отражает приоритетные секторы производственного и сервисно-ориентированного направления региона и выступает современным механизмом публичного управления территорией.*

**Ключевые слова:** *сервисно-ориентированное развитие, местные органы публичной власти, регион, инновационный кластер, структурные преобразования, рынок публичных услуг.*

### **Garkavy I., Ignatenko O. Cluster approach to service-oriented territorial development: regional aspect**

*The article considers the peculiarities of the development of the sphere of consumption at the regional level. One of the key management tools is the creation of innovative clusters. The cluster function reflects the priority sectors of the production and service-oriented direction of the region and acts as a modern mechanism of public management of the territory.*

**Key words:** *service-oriented development, local public authorities, region, innovation cluster, structural transformations, market of public services.*



УДК 352.075

**О. М. Світовий**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Уманського національного університету садівництва

**О. В. Митяй**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Уманського національного університету садівництва

**М. І. Дяченко**

кандидат сільськогосподарських наук, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Уманського національного університету садівництва

## ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

*У статті досліджено сучасний стан системи управління в об'єднаних територіальних громадах. Визначено організаційні засади вказаної системи управління. Розглянуто основні джерела наповнення місцевих бюджетів та їхню витратну частину в контексті розвитку сільських територій. Охарактеризовано доцільність створення в об'єднаних територіальних громадах відповідних управлінських підрозділів. Проаналізовано можливість взаємодії об'єднаних територіальних громад щодо покращення управління регіонами.*

**Ключові слова:** об'єднані територіальні громади, система управління, децентралізація, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети.

**Постановка проблеми.** Створення об'єднаних територіальних громад запроваджено з початком реалізації реформи децентралізації місцевої влади, концептуальні засади якої були схвалені 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [1]. Далі ухвалено низку законів України та підзаконних актів на підтримку цієї реформи. На даний час відбулося об'єднання великої кількості територіальних громад і цей процес продовжується. Однак їх створення проходить не завжди просто. Це передусім стосується створення сільських об'єднаних територіальних громад. Необхідно, крім об'єднання самих громад, забезпечити створення відповідної інфраструктури, управлінських служб для нормального функціонування нової владної структури.

У цьому сенсі є багато невирішених завдань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми створення об'єднаних територіальних громад, організацію їх управління та фінансового забезпечення розглядають у своїх працях такі вітчизняні вчені, як: А.І. Бондаренко, В.М. Олуйко, Х.В. Приходько, О.А. Сороківська, А.Ф. Ткачук та ін. Проте питання організації управління в об'єднаних територіальних громадах вивчені недостатньо та потребують подальших досліджень.

**Мета статті** – визначити напрями покращення організації управління та фінансового забезпечення в об'єднаних територіальних громадах, що діють, та таких, які перебувають у процесі створення.

**Виклад основного матеріалу.** За даними Мінрегіону України, на 11 червня 2018 р. створено 743 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), 38 з яких очікують рішення Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) про призначення

перших виборів. Всього ж у перспективних планах, затверджених урядом України, є 1 207 ОТГ, які об'єднують 7 917 територіальних громад (76% від загальної площі України, без урахування тимчасово окупованої території). Кількість необ'єднаних територіальних громад на вказану вище дату становить 7 509 громади (48,7% від загальної кількості громад – О. С., О. М., М. Д.). Середня кількість населення однієї ОТГ із 2015 р. по даний час – 8 649 осіб [2]. З аналізу наведених даних зрозуміло, що процес об'єднання територіальних громад за чотири роки децентралізації перебуває на середині шляху. Завершення цього процесу потребує ще деякого часу.

Фінансування процесу створення об'єднаних територіальних громад, на нашу думку, має вирішальне значення для їх успішного функціонування. Бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема, районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Бюджет місцевого самоврядування є частиною бюджетної системи України, яка показана схематично на рис. 1.

Бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Бюджет об'єднаної територіальної громади є одним із видів місцевих бюджетів. На відміну від бюджетів сільських, селищних, міських рад, бюджет ОТГ має ширші можливості: бюджети ОТГ набувають функцій, повноважень та фінансових ресурсів на рівні міст обласного значення.

Однією з головних переваг бюджетів ОТГ є отримання 60% податку на доходи фізичних осіб, який є основним джерелом наповнення бюджетів. Також ОТГ отримують підтримку від держави на розвиток влас-

ної інфраструктури – кошти з Державного фонду регіонального розвитку та субвенції з державного бюджету.

Бюджет ОТГ розробляється з урахуванням деяких особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним кодексом України (далі – БКУ). У п. 4 ст. 67 БКУ зазначено, що бюджети ОТГ, які створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, до 15 жовтня року, що передуватиме плановому, формуються відповідно до БКУ на плановий бюджетний період.

Під час формування бюджетів ОТГ варто враховувати такі особливості:

1) доходи цих бюджетів визначаються відповідно до ст. ст. 64 та 691 БКУ;

2) видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до ст. ст. 89 і 91 БКУ;

3) відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються відповідно до ст. ст. 97, 99, 100, 102, 1032, 1034 і 108 БКУ;

4) місцеві запозичення здійснюються відповідно до ст. ст. 16 і 74 БКУ [4].

Отже, у законодавстві України чітко прописані як джерела наповнення бюджетів ОТГ, так і їх видатки. У цьому аспекті керівництву ОТГ важливо правильно використати фінансові можливості розвитку своїх громад, які надає їм держава.

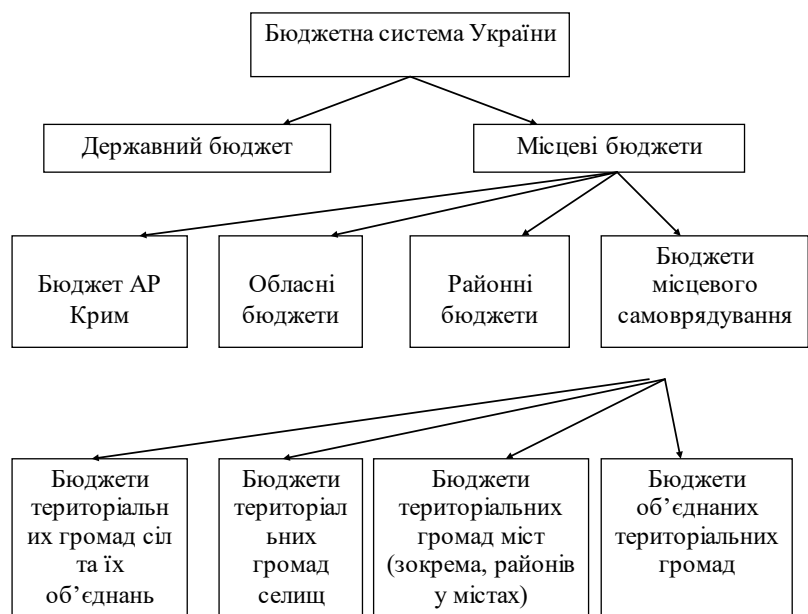


Рис. 1. Бюджетна система України

Джерело: [3]

Велике значення для ефективного використання ресурсів територіальних громад має укладання договорів міжмуніципального співробітництва (табл. 1).

Ці договори стосуються співробітництва у сфері благоустрою, пожежної безпеки, житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ), освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та ін. Таке співробітництво регламентоване законом України від 17 червня 2014 р. «Про співробітни-

цтво територіальних громад». У Законі, зокрема, зазначено, що співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Форми співробітництва такі:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів;

Таблиця 1

**Співробітництво територіальних громад в Україні (стан укладення договорів міжмуніципального співробітництва на 11 червня 2018 р.)**

Область	Загальна кількість проектів співробітництва	Серед них					К-сть тер. громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом
		житлово-комунальне господарство	благоустрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соціального забезпечення	інше	
Вінницька	25	13	2	-	7	3	98
Волинська	9	1	1	-	2	5	27
Дніпропетровська	6	1	-	2	1	2	14
Донецька	-	-	-	-	-	-	-
Житомирська	14	-	-	-	8	6	3
Закарпатська	2	-	2	-	-	-	4
Запорізька	5	-	-	1	2	2	10
Івано-Франківська	10	2	5	-	2	1	76
Київська	2	-	-	-	-	2	5
Кіровоградська	3	-	-	-	3	-	6
Луганська	-	-	-	-	-	-	-
Львівська	2	1	-	-	-	1	5
Миколаївська	-	-	-	-	-	-	-
Одеська	2	1	-	-	-	1	9
Полтавська	62	19	6	16	10	11	333
Рівненська	1	-	-	-	1	-	2
Сумська	10	3	-	-	-	7	22
Тернопільська	1	-	-	-	-	1	2
Харківська	14	7	1	1	-	5	61
Херсонська	1	-	-	-	-	1	2
Хмельницька	2	1	-	1	-	-	12
Черкаська	7	5	1	1	-	-	58
Чернівецька	2	1	-	-	1	-	5
Чернігівська	7	-	-	-	4	3	24
Всього	187	54	19	22	41	51	810

Джерело: [2].

2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [5].

Дані таблиці 1 свідчать, що на 11 червня 2018 р. укладено 187 договорів між муніципального співробітництва між 810 територіальними громадами. Найбільшу кількість таких договорів укладено між територіальними громадами Полтавської області – 62 договори.

Паралельно із процесом об'єднання територіальних громад відбувається створення управлінських служб, а саме відділів освіти, охорони здоров'я та соціально-культурної сфери як юридичних осіб. Це, у свою чергу, потребує врегулювання відносин між районним бюджетом та бюджетами ОТГ. До того ж необхідно проводити конкурси на заміщення вакантних посад у цих новостворених органах для управління інфраструктурними об'єктами.

Закон не забороняє новоутвореним громадам мати у своєму розпорядженні установи освіти, охорони здоров'я та ін., проте здебільшого з економічного погляду це недоцільно. Це насамперед визначається недостатністю матеріально-технічних, кадрових і фінансових ресурсів. Тому деякі ОТГ укладають договори з відповідними районними структурами про обслуговування таких об'єктів та враховують міжбюджетні трансферти.

За даними Мінрегіону України, за 2015–2018 рр. усередньому в одну ОТГ об'єдналися 4,6 територіальних громад [2]. Тобто зазвичай у більшості ОТГ, здебільшого в сільській місцевості, буде створена одна

опорна школа I–III ступенів, а інші будуть лише філіями. Тому, на наше переконання, доцільно делегувати повноваження згідно з договором районному відділу освіти, молоді та спорту, а не створювати його в громаді. Аналогічна ситуація з іншими управлінськими відділами соціальної інфраструктури ОТГ.

Ідеться також і про кадровий склад і професійність службових осіб. Працівники, які обіймають посади у вказаних відділах на районному чи міському рівні, здебільшого є професіоналами вузької спеціалізації, а отже, не завжди зможуть себе знайти у відповідних службах в ОТГ.

**Висновки і пропозиції.** Створювати управлінські служби для обслуговування соціальних інфраструктурних об'єктів як юридичних осіб в ОТГ не завжди доцільно. З огляду на те, що в ОТГ об'єднуються лише приблизно п'ять територіальних громад, економічно й організаційно вигідніше делегувати повноваження та фінансування відповідним районним та міським службам, принаймні до повного завершення процесу об'єднання територіальних громад. Також важливо укладати між новоствореними ОТГ договори муніципального співробітництва для раціонального використання як матеріальних, фінансових, так і трудових ресурсів.

#### Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Сайт Мінрегіону України. URL: [http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/Monitoring\\_11.06.2018.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/Monitoring_11.06.2018.pdf).
3. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади / за заг. ред. В.М. Олуйка. К.: Ваїте, 2017. 432 с.
4. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Про співробітництво територіальних громад: закон України від 17 червня 2014 р. № 1508–VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

---

**Свитовый А. М., Митяй О. В., Дяченко Н. И. Организация системы управления и финансирования в объединенных территориальных общинах**

*В статье исследовано современное состояние системы управления в объединенных территориальных общинах. Определены организационные основы указанной системы управления. Рассмотрены основные источники наполнения местных бюджетов и их затратная часть в контексте развития сельских территорий. Охарактеризована целесообразность создания в объединенных территориальных общинах соответствующих управленческих подразделений. Проанализирована возможность взаимодействия объединенных территориальных общин по улучшению управления регионами.*

**Ключевые слова:** объединенные территориальные общины, система управления, децентрализация, органы местного самоуправления, местные бюджеты.

**Svitovyi O., Mityay O., Diachenko M. Organization of the management and financing system in the united territorial communities**

*The article examines the current state of the management system in the united territorial communities. The organizational foundations of this management system are determined. The main sources of filling local budgets and their cost part in the context of rural development are considered. The expediency of creating appropriate administrative units in the united territorial communities is characterized. The possibility of interaction between the joint territorial communities for improving the management of the regions is analyzed.*

**Key words:** united territorial communities, management system, decentralization, local self-government bodies, local budgets.

---

# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

---

УДК 35.071

**В. О. Дементов**

кандидат наук із державного управління,  
доцент кафедри психології, політології та соціокультурних технологій  
Сумського державного університету

## КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Стаття присвячена актуальній проблемі обґрунтування теоретичної моделі розвитку державної служби в Україні саме в умовах реформування державного управління. Проаналізовано основні моделі бюрократії та світові моделі державної служби. З урахуванням як міжнародного досвіду в даній сфері, так і національних традицій управлінської культури надано пропозиції щодо здійснення перегляду основних принципів моделі розвитку державної служби в Україні.*

**Ключові слова:** розвиток державної служби, реформування державного управління, моделі бюрократії (патримоніальна, азіатська, раціональна модель М. Вебера, партійно-державна), моделі державної служби (трудова, «сервісна», політична, ліберально-ринкова, державно-адміністративна), концептуальна модель розвитку державної служби.

**Постановка проблеми.** Однією з актуальних проблем державного управління практично для всіх країн є пошук найефективніших механізмів реалізації завдань і функцій держави. Одним із таких механізмів виступає державна служба. В Україні існують проблеми недостатнього теоретичного опрацювання реформи, відсутності ефективного управління державною службою, слабкого інформаційного забезпечення, експертної кулуарності, відсутності врахування громадської думки, кадрового забезпечення, некритичного ставлення до зарубіжного досвіду і жорсткої залежності від політичної ситуації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розглянуто раціональну типологію моделей бюрократії В.Б. Капустіна (патримоніальну, азіатську, раціональну модель М. Вебера, партійно-державну [1]). Основним джерелом, в якому пред-

ставлена теорія бюрократії, послужила фундаментальна праця М. Вебера «Господарство і суспільство» [2]. Вивчені праці Р.В. Атаманчука, в яких автор, аналізуючи ряд відмінних один від одного трактувань державної служби, виокремлює різні моделі останньої: трудова модель державної служби, «сервісна модель», політична модель, ліберально-ринкова модель, державно-адміністративна модель [3, с. 42].

**Мета статті** – розгляд та обґрунтування теоретичної моделі розвитку державної служби в Україні, яка має забезпечити: відображення найсуттєвіших зв'язків і залежності між структурними елементами державної служби; презентацію державної служби абстрактно в певній організаційній формі; екстраполявання розвитку державної служби, тобто отримання нової інформації про майбутній її розвиток через розробку стратегії розвитку державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Кожне суспільство виробляє власне розуміння функцій держави залежно від соціальних

характеристик, національної філософії, менталітету й ідеології, вірувань і традицій. Водночас простежуються і загальні риси, зумовлені культурною і політичною близькістю. Тому сьогодні ми маємо справу з розмаїттям моделей державної служби.

В.Б. Капустін подає раціональну типологію моделей бюрократії (патримоніальну, азіатську, раціональну модель М. Вебера, партійно-державну [1]). Основним джерелом, в якому представлена теорія бюрократії, є фундаментальна праця М. Вебера «Господарство і суспільство» [2].

Патримоніальна модель бюрократії притаманна федеральним державам. Поняття «патримоніальної» веде своє походження з епохи Римської імперії, із часу правління Августа, коли цей термін позначав приватну скарбницю імператора, якою той розпоряджався, не даючи звіту сенату. Згідно з Вебером основною відмінною ознакою патримоніалізму служить наявність у розпорядженні пана особливого апарату управління, якого немає в патріархальних владних структурах. Усе підлегле пануванню населення поділяється при патримоніалізмі на дві основні групи: особисто залежних слуг правителя, із числа яких і формується адміністративний апарат, і політичних підданих, які не є особисто залежними, але несуть різного роду повинності. М. Вебер визначив форми патримоніалізму: первинний патримоніалізм, патримоніалізм, султанізм. Загальною рисою для останніх є відсутність правових норм регулювання державної служби. Патримоніальні владні структури існували, згідно з Вебером, повсюдно і в усі історичні епохи [4].

Азіатська («імперська», «східна») модель бюрократії виникла як своєрідне продовження й доповнення до родових відносин. Суспільні відносини в цьому випадку тісно переплітаються з природними, виступаючи як підпорядкований елемент. Вперше була описана в середині XIX ст. К. Вітфогелем і К. Марксом. Вона співвідноситься з розумінням держави як верховного власника. Відповідно, загальною ознакою функціонування чиновників «східних деспотій» було те, що за їхньої допомоги відбувається одержавлення більшості сторін життєдіяльності суспіль-

ства. Модель характерна для Китаю більш ніж 2000 років, а також реалізовувалася в Росії та, відповідно, в Україні, коли остання входила до її складу, до XVII ст. [5].

Раціональна модель М. Вебера остаточно сформувалася в XX ст. Оцінюючи роль раціональної бюрократії, М. Вебер вважав її найдосконалішою формою соціальної організації. Вона властива європейським державам, які перейшли на правові форми державного регулювання суспільних відносин. Принципами функціонування бюрократичної системи стали: особиста свобода службовця і його захист від свавілля; встановлення субординації і підзвітності; встановлення статусу посади державного службовця; право на кар'єру і визначення механізму його реалізації; нормативне закріплення компетенцій за кожною посадою; введення діловодства державного управління; гарантії об'єктивності під час управління; дисципліна і контроль. Реалізація принципів функціонування забезпечує перевагу бюрократії завдяки: чіткості; швидкості; компетентності; спадкоємності; стабільності; субординації [4].

Партійно-державна модель бюрократії панувала в радянський період в СРСР та інших країнах соціалізму. Її економічну основу закладала суспільна власність на засоби виробництва, а політичну – панування правлячої політичної партії. У результаті цього основними рисами такої моделі стали: модифікація особистої системи призначень номенклатури; розгляд державної служби як вузькопрофесійної діяльності; асимілюючий підхід до державних службовців (вони не виділяються з маси інших службовців); заробітна плата державних службовців не вища за середню по країні [6].

Сучасна (реалістична) модель бюрократії є результатом модернізації веберовської моделі бюрократії в найбільш розвинених країнах. Умови її виникнення пов'язані: зі зміною мети державної служби (її спрямованість на сприяння розвитку громадянського суспільства), обсягу й якості державних послуг населенню; політизуванням бюрократії; включенням до моделі державної служби неформальної структури людських відносин, що дозволяє залучати творчий потенціал держав-

них службовців на користь підвищення ефективності державного управління; збільшення ролі і значення горизонтальної ієрархії; переведенням частини державних послуг на ринкові основи; залученням досвіду управління з бізнес-середовищі до державного управління; посиленням уваги до збереження соціальної орієнтованості держави в частині виконання соціальних зобов'язань [6].

Р.В. Атаманчук, аналізуючи ряд відмінних один від одного трактувань державної служби, виокремлює різні моделі останньої. Перш за все, на його думку, йдеться про трудову модель державної служби, відповідно до якої громадянин вступає у відносини трудового найму з певним державним органом і таким чином бере участь у виконанні його компетенції. Відповідно до цієї моделі державна служба і визначається як вид трудової діяльності. Далі слідує «сервісна модель», у рамках якої державна служба є системою специфічних послуг, що надаються сучасною державою суспільству. Третя – політична модель державної служби, суть якої полягає в тому, що державна служба є (в напрямі «вгору») адміністративною підтримкою політичних керівників і (в напрямі «вниз») засобом проведення політики цих керівників у життя. Наступна модель є ліберально-ринковою: державна служба розглядається тут як елемент ринкових відносин разом з капіталом, товаром, послугами, працею і іншими елементами і має ринкову вартість. Державно-адміністративна модель державної служби розкриває останню як «публічний соціально-правовий інститут», суть якого – у визнанні багатогранної ролі держави в життєдіяльності сучасного суспільства, актуальності введення всіх проявів державної влади в правові рамки, необхідності повсюдного і гарантованого забезпечення прав і свобод громадян, умов ринкових відносин [3, с. 42].

Саме в такій моделі, що згуртовує державу (як об'єднання всіх) і адміністрацію (у вигляді державного управління), вводять всі відносини політичного прошарку в конституційно-правові рамки, на думку автора статті, має потребу сучасна Україна. Проте в ході розгляду даної теми важливо зазначити про те, що проблема

державної служби тісно пов'язана із соціальними характеристиками держави. Так, для функціонування державної служби соціально-правової і демократичної держави характерні такі риси, як судова відповідальність держави і її посадових осіб перед громадянами, обмеження термінів перебування на вищих державних посадах, верховенство закону, відкритість і підзвітність суспільству апарату виконавської влади та ін. Асоціальна авторитарно-бюрократична держава, навпаки, характеризується всевладдям державної бюрократії, формальним виконанням закону, позбавленого багатьох гуманітарних цінностей, закритістю і непідконтрольністю державної служби суспільству [7].

Важливо також зауважити, що в більшості країн із розвинутою демократією державна служба носить назву «публічної», або «цивільної»: Civil Service – Fonction Publique – Offentlicher Dienst. «Цивільна служба є корпусом посадовців органів державного управління, які виконують цивільні, а не політичні чи судові функції», – постулювала Британська енциклопедія. Далі: «Цивільна служба є спільнотою осіб, найнятих державою як професійних управлінців. Цивільна служба є неполітичним співтовариством, члени якого служать у військовій, поліцейській, урядовій або дипломатичній сферах» [8].

У науці існує двоїсте розуміння як державного управління, так, відповідно, і державної служби [9, с. 5]. Державні службовці складають численну армію працівників у будь-якій країні. У широкому значенні слова до державних службовців відносяться різні категорії працівників, які працюють у державних і муніципальних установах та на підприємствах, незалежно від характеру їх діяльності. У вузькому значенні слова під державною службою мається на увазі тільки персонал органів державної влади і управління, тобто особи, що володіють виконавчо-розпорядчими повноваженнями від імені держави. Це класифікована державна служба. У багатьох країнах даних осіб відносять до урядовців і відрізняють від простих державних службовців. З точки зору права відмінності між ними полягають у тому, що службові права і обов'язки,



правовий статус урядовців визначається нормами адміністративного права, а права і обов'язки простих державних службовців, їх правовий статус у трудових відносинах – нормами трудового права (за допомогою трудового договору). У багатьох зарубіжних країнах саме діяльність численної групи працівників державного сектора називають публічною службою. Діяльність же власне державних службовців відносять до цивільної служби. У той же час цивільна служба розуміється як різновид публічної служби [10].

Різноманіття визначень і трактувань державної служби вказує на те, що зміст діяльності державної служби складає державне управління. Саме державна служба багато в чому реалізує волю держави, впливає на діяльність і поведінку людей і соціальних груп за допомогою переконання, регламентації і санкцій. Державна служба реалізує на практиці легітимне примушення, монополія на яке належить виключно державі. Із сказаного випливає, що державні службовці повинні володіти управлінськими знаннями, уміннями і навиками, управлінськими здібностями і досвідом управління. Відтак в організаційно-правовій структурі сучасної державної служби та її адміністративно-правової регламентації можна виділити такі моделі: кар'єрну (романо-германську); позиційну (англосакську); державну службу країн ісламської орієнтації; трудову модель.

«Кар'єрна модель» реалізується в таких країнах, як Франція, Німеччина і Японія. Основна її риса – орієнтація на «закритість» кар'єри та нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Таким чином, державна служба заснована на кар'єрному зростанні, основним принципом якої є «присвячення себе службі державі». Заробітна платня визначається фіксованою сіткою оплати праці і законодавчо затвердженими окладами. З «недоліків» – відсутність міжвідомчої мобільності урядовців, що стало однією з найгостріших проблем кар'єрної моделі [11].

«Позиційна модель» реалізується в США, Великобританії і Канаді. Основною характеристикою моделі є акцент на кон-

цепцію Нового державного менеджменту (New public management) і систему оцінки якості та результативності роботи. Набір на державну службу здійснюється на підставі письмового іспиту загального типу. У той же час англо-саксонська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Вся система прийому, навчання і просування по службі організована так, щоб створити тип професійного управлінця, адміністратора широкого профілю (джеренераліста). Оплата праці залежить від тарифної сітки та диференціації щодо обов'язків.

Основним законодавчим джерелом в «ісламській моделі» є шаріат, який розглядається не тільки як збірка божественних установок, але і як один із регуляторів службової поведінки. Основна характеристика регулювання діяльності урядовців у цій системі – орієнтація на визначення обов'язків службовців-віруючих при деякому другорядному значенні соціальних прерогатив, що визнаються за громадянином. Ісламське право багато в чому носить «архаїчний характер», але в той же час воно виявилось здатним гнучко адаптуватися до етичної еволюції і технічного прогресу.

Трудова модель державної служби займає особливе місце серед інших адміністративно-правових систем. Вона є спорідненою до романо-германської моделі. Державна служба таких країн, як КНР, Куба та ін., ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії та централізму. Діяльність урядовців регламентована партійними рішеннями, а адміністративна діяльність носить дещо підлеглий характер, порівняно з партійною діяльністю. Державна служба в багатьох випадках прирівнюється до загальної трудової діяльності.

Крім того, на фоні політичних та економічних успіхів країн Азіатсько-тихоокеанського регіону виділяються ще дві моделі державної служби: «елітна» (східно-азіатська) та «корпоративна». Основною характерною особливістю «елітної моделі» вважається орієнтація на високу матеріальну мотивацію. «Корпоративна модель» є реформованою англо-саксонською моделлю. Характерними особливостями «корпоративної моделі» можна вважати

повну орієнтацію на ринок праці, відмову від чіткого визначення штатної чисельності держслужбовців, упровадження принципів корпоративного управління.

Отже, аналіз міжнародного досвіду показав, що традиційна модель державної служби переживає у XXI ст. глибоку кризу. Падає довіра громадян і до держави, і до чиновництва, знижується престиж державної служби, суспільний статус державних службовців. Причини такої ситуації, на думку автора статті, можуть бути різними. Деякі приведені нижче.

Виклик державі з боку приватного сектора. З одного боку, приватний сектор демонстрував сучасний рівень сервісу, з яким суспільство порівнювало сервіс державний – природно, не на користь останнього. Тому широко утвердилося переконання, що держава не дає адекватних відповідей на «виклики» часу – перш за все, в медичному обслуговуванні, освіті, житловому будівництві, облаштуванні міських територій.

«Революція менеджерів», яка поставила під питання традиційні процедури, технології і стилі управління. Практично доведено, що ефективність криється в поєднанні невеликих, відносно децентралізованих, гнучких управлінських підрозділів із великих розмірів ієрархіями, що стимулюють максимальну участь своїх низьких ешелонів. Традиційне державне управління, відоме своєю прихильністю до інструкцій, правил, процедур, неминуче стало розглядатися в цю революційну епоху як збиткове, безнадійно застаріле.

Посилення демократичного тиску на державу: суспільство стало вимагати більшої відкритості і прозорості держапарату, більшої участі громадян у його функціонуванні. Не слід скидати з рахунків і загальну зміну парадигми соціального розвитку з його сильним ідеологічним упередженням проти держави, великого уряду, непомірно роздутої бюрократії і її неефективних рішень. Основою моделі державної служби демократичних держав стає меритократія – система, заснована на особистих заслугах державного службовця, що включає такі елементи, як: обов'язковий конкурсний відбір під час вступу на державну службу і просування кар'єрними сходами; правова і соціальна захищеність дер-

жавних службовців; рівна оплата праці за виконання рівнозначної роботи; заохочення державних службовців, які досягають ефективних результатів у своїй діяльності; постійне навчання державних службовців із метою поліпшення результатів їх діяльності. У всіх країнах, незалежно від національної специфіки, відбулося переосмислення концептуальних основ адміністративної організації державної служби. Отримали популярність ідеї «постбюрократичної організації», кооперації, ринкового обміну у сфері управління, переходу «від культури влади до культури сервісу».

Проте при всьому різноманітті змін щодо моделей державної служби їх магістральним напрямом є орієнтація на закони і філософію ринку. Суттю ринкового вектора адміністративних змін є перетворення філософії і культури державного управління відповідно до гасла «зробити управління різновидом бізнесу», упровадження в державному секторі та державному управлінні духу заповзятливості, ініціативи, турботи про клієнта на противагу старій бюрократичній культурі схилення перед буквою закону і інструкцією. Концепція держави як орієнтованої на споживача сервісної організації служить інструментом адміністративних реформ у всіх без винятку країнах світу. Конкретними напрямками адміністративних перетворень, що йдуть у світі, є: скорочення розмірів державного сектора і масштабів прямого державного управління; децентралізація влади і управління з обов'язковим делегуванням ресурсів і повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії; прихована приватизація з наданням більшої автономії державним підприємствам і установам, створення незалежних управлінських структур («агентствофікація»); упровадження елементів конкуренції в державне і муніципальне управління, створення сурогатних або «соціальних» ринків, що відтворюють у державному секторі ті ж вимоги ефективності і якості, які існують у приватному секторі.

**Висновки і пропозиції.** Формування понятійного апарату і концептуальних ідей створює базу для виявлення певних закономірностей розвитку державної служби і на цій основі дає змогу створити теоретичну модель державної служби. На сьогодні

ми маємо справу з розмаїттям моделей державної служби. Аналіз міжнародного досвіду показав, що традиційна модель державної служби переживає у ХХІ ст. глибоку кризу. У зв'язку із цим у всіх країнах, незалежно від національної специфіки, відбулося переосмислення концептуальних основ адміністративної організації і державної служби. При всьому різноманітті змін щодо моделей державної служби їх магістральним напрямом є орієнтація на закони і філософію ринку.

На сьогодні в Україні вже сформована модель державної служби, яку можна охарактеризувати як конкурсно-кар'єрну модель. Дана модель суміщає позитивні риси конкурсної і кар'єрної моделей державної служби, тобто громадяни, які вступають на державну службу на основі відкритого конкурсу, можуть просуватися усередині системи як по горизонталі, так і по вертикалі, в порядку, визначеному чинним законодавством. Але, попри всі досягнення, накопичилося багато системних проблем, які перешкоджають подальшому розвитку державної служби, підвищенню її ефективності в умовах зростання ризиків та кризових явищ у суспільстві. Вони переважно пов'язані з певною невідповідністю результатів функціонування державної служби із сучасними потребами та вимогами суспільства. Нові умови розвитку держави і суспільства ставлять нові вимоги до розвитку державної служби. Вирішити ці проблеми можна, перш за все, через реформування державного управління. Тому для України є потреба в перегляді основних принципів концептуальної моделі розвитку державної служби в умовах реформування державного управління з урахуванням як міжнародного досвіду в даній сфері, так і національних традицій управлінської культури. Здійснювати перегляд основних принципів української моделі державної служби, на думку автора статті, потрібно, зводячи їх до таких основних напрямів: аналіз і інституціоналізація політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів; пошук оптимального співвідношення політичних і професійних засад в адміністрації; зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток

функціональних органів, горизонтальних структур; децентралізація, здешевлення, скорочення адміністрації; обмеження ролі традиційних адміністративних «сходинок чинів»; «менеджеризація і маркетизація» значної частини державної служби; максимально можлива відкритість, «чуйність» бюрократії до потреб і очікувань громадян; значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів державної служби.

### Список використаної літератури:

1. Капустин В.Б. Теоретические основы государственной службы. М.: РАГС, 2011. URL: <http://rpp.nashaucheba.ru/download/docs-126106/126106.doc>.
2. Вебер М. Государство і суспільство // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. К., 1998. С. 67–82.
3. Атаманчук Г. В. О реформировании государственной службы // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001. С. 42–44.
4. Масловский М.В. Теорія бюрократії Макса Вебера і сучасна політична соціологія: Монографія. Н-Новгород: Нижегородський університет, 1997. 86 с.
5. Соскін М. Основні підходи до розуміння феномена бюрократії. Освіта регіону: політологія, психологія, комунікація. 2012. № 4. С. 69–73.
6. Оболонський А.В. Бюрократія для ХХІ Моделі державної служби. М.: Справа, 2002. 322 с.
7. Дементов В.О. Організаційні аспекти забезпечення розвитку державної служби в Україні // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. № 4(8). С. 75–81.
8. Encyclopaedia Britannica. L., 1993. Т. 3. Р. 340.
9. Комаровский В. С. Государственная Служба и СМИ. Воронеж: Издательство ВГУ, 2003.
10. Петренко О.С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Д., 2008. 20 с.
11. Краснопорова С.В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування: монографія. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2010. 268 с.

**Дементов В. А. Концептуальная модель развития государственной службы в Украине в условиях реформирования государственного управления**

*Статья посвящена актуальной проблеме обоснования теоретической модели развития государственной службы в Украине именно в условиях реформирования государственного управления. Проанализированы основные модели бюрократии и мировые модели государственной службы. Учитывая как международный опыт в данной сфере, так и национальные традиции управленческой культуры, предоставлены предложения по осуществлению пересмотра основных принципов модели развития государственной службы в Украине.*

**Ключевые слова:** развитие государственной службы, реформирование государственного управления, модели бюрократии (патримониальная, азиатская, рациональная модель М. Вебера, партийно-государственная), модели государственной службы (трудовая, «сервисная», политическая, либерально-рыночная, государственно-административная), концептуальная модель развития государственной службы.

**Dementov V. Conceptual model of development of public service in Ukraine in conditions of reforming of public administration**

*The article is devoted to the actual problem of substantiating the theoretical model of the development of the civil service in Ukraine precisely under the conditions of reforming the state administration. The main models of bureaucracy and world models of public service are analyzed. Taking into account both international experience in this area and national traditions of management culture, proposals have been submitted for the implementation of the revision of the basic principles of the model for the development of public service in Ukraine.*

**Key words:** civil service development, public administration reform, bureaucracy models (patrimonial, asian, rational model of M. Weber, party-state), civil service models (labor, «service», political, liberal-market, state-administrative), conceptual model for the development of public service.

УДК 354.07/.08:342.518(430)

**Ю. Ю. Почтариця**аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління при Президентові України**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ У НІМЕЧЧИНІ:  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ**

*У статті розглянуто питання запровадження інституту державних секретарів у Німеччині та висвітлено історію його становлення. Звернено увагу на те, що залежно від державного устрою та відповідної історичної епохи змінювалися завдання, статус, повноваження і функції державного управління, разом з якими трансформувався й інститут державних секретарів. Розкрито основні повноваження державного секретаря-посадовця (управління міністерством, забезпечення його функціонування, керівництво апаратом, планування роботи структурних підрозділів, координація та контроль за виконанням ними завдань, добір персоналу у відомстві).*

**Ключові слова:** державна служба, посада, повноваження, міністерство, державний секретар-посадовець, парламентський секретар.

**Постановка проблеми.** Сьогодні державна служба в Україні є об'єктом реформування, зокрема, у частині її професіоналізації, добору фахівців, управління персоналом. Зміни відбуваються насамперед у міністерствах як центральних органах виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах.

Одним із механізмів забезпечення ефективності державної служби, її стабільності є побудова дієвого інституту державних секретарів в Україні з урахуванням кращих закордонних практик його функціонування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковцями розглядалися питання функціонування системи державної служби в період суспільних реформ, модернізації державної служби в умовах глобалізації, оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління, управління керівним персоналом державної служби, фахової підготовки державних службовців, формування та розвитку еліти в державному управлінні, самоосвіти державних службовців, етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління тощо.

Предметом наукових досліджень у сфері державної служби є також закордонний

досвід та перспективи його застосування в Україні, зокрема щодо формування системи державних посад (О. Пархоменко-Куцевіл), вищої державної служби (Н. Гнидюк), проходження державної служби (Ю. Кізілов), реформування публічного управління (В. Бережний), удосконалення кадрового менеджменту в системі державної служби (І. Драган) та ін. Аналіз іноземного досвіду щодо функціонування інституту державних секретарів здійснювався в галузі адміністративного права (В. Авер'янов), до вивчення цього питання долучалися представники експертного середовища. Аналіз останніх публікацій за проблематикою вказує на те, що запровадженню інституту державних секретарів, зокрема на сучасному етапі реформування державного управління, і вивченню закордонного досвіду приділялася незначна наукова увага.

**Мета статті** – розкрити управлінсько-організаційні аспекти становлення інституту державних секретарів у Німеччині й особливості його функціонування.

**Виклад основного матеріалу.** Запровадження інституту державних секретарів в Україні має на меті забезпечити відокремлення адміністрування від політики, формування стабільної і професійної державної служби з урахуванням практики європейських держав із тривалими демократичними традиціями управління.

Посади державних секретарів або інші аналогічні посади (постійний секретар,

генеральний секретар, генеральний директор, державний секретар державної служби, молодший міністр тощо) є в Німеччині, Великій Британії, Нідерландах, Угорщині, Польщі, Данії, Бельгії, Чехії й інших країнах. Державний секретар є найвищою посадовою особою серед державних службовців міністерства, усі державні службовці міністерства йому підпорядковані; державний секретар здійснює управління незалежно від змін у складі уряду; державний секретар призначається зазвичай на необмежений строк, в окремих країнах встановлюється певна тривалість каденції з можливим продовженням.

У Німеччині інститут державних секретарів існує тривалий час і протягом історичного періоду свого функціонування зазнав значних перетворень [4, с. 13]. Залежно від державного устрою та відповідної історичної епохи змінювалися завдання, статус, повноваження і функції державного управління, разом з якими змінювалися й інститути державних секретарів. Їх попередником вважається інститут унтер-статс-секретарів.

З утвердженням конституціоналізму після 1848 р. їхній статус і повноваження змінилися кардинально, адже відтепер вони підкорялися королю не повною мірою (абсолютно), а суто відповідно до конституційного устрою. Водночас розвивалися й державні структури з відповідною структурою управління, що потребувала нових підходів до розподілу державної влади. Саме тому запровадження політичних посад у Німеччині припадає на 1848–1849 рр., хоча на той час вони так не називалися [7, с. 20].

Одночасно із цими процесами, внаслідок посилення градації та координації в структурах державного управління, поступово створюються нові державні посади. Враховуючи французьку модель управління, яку взято за основу, було введено посаду унтер-статс-секретаря, яка вперше з'явилася в Міністерстві юстиції [2, с. 54]. Цю посаду за статусом і повноваженнями можна порівняти до посади постійного представника міністра – державного секретаря-посадовця, що є в сучасній Німеччині.

В імперські часи внаслідок перших спроб сформуванню національну державу в Німеччині постійно ставилися нові завдання перед системою державного управління і від-

повідними урядовими інституціями. Тому з 1880 р. у кожному відомстві Німецької імперії були створені посади унтер-статс-секретарів. У ті часи вони не вважалися штатними посадами, адже виконували функцію керівників структурних підрозділів міністерств [4, с. 26].

Міністри в той період були посадовими особами, підпорядкованими безпосередньо імператору, а не політичними фігурами від партій, що унаочнювало конфлікт інтересів щодо статусу політичних посад і унтер-статс-секретарів у часи панування Отто фон Бісмарка, а також демонструвало недоліки в побудові системи державного управління.

До завершення періоду існування монархії в 1918 р. прусські чиновники трансформувалися в управлінців, формально об'єднаних у політичні партії, але досить різномірних у політичному плані [7, с. 31]. Однак перехід від чиновництва до політикуму був поступовим. Не існувало жодних обмежень за віком і більшість з унтер-статс-секретарів стали в подальшому державними секретарями [4, с. 28].

Отто фон Бісмарк доклав значних зусиль до того, щоб ці державні секретарі виконували функції фактично керівників органів державної влади, причиною чого був дуалізм між Пруссією й імперією. Його послідовник Капріві здійснив спробу змінити авторитарний стиль правління на колегіальний, однак справжньої однастайності й порозуміння між державними інституціями імперії йому досягти так і не вдалося. Нечіткий розподіл повноважень та постійна боротьба за владу призводили до того, що необхідні реформи не здійснювалися.

Організаційних обмежень і противаг у конституційній структурі кайзерівської Німеччини на той час не було. Тому до 1918 р. державні секретарі залишалися політичними асистентами рейхсканцлера без власних повноважень [4, с. 40].

Веймарська республіка внесла докорінні зміни, адже вперше в історії були створені самостійні державні (імперські) міністерства, а державні секретарі перетворилися на міністрів. Найвищою політичною фігурою був державний секретар-посадовець, який виконував функцію керівника органу державної влади.

Цікавим є історичний факт, що на той час ці посадові особи мали значно ширші повноваження, ніж сьогодні. Вони представляли інтереси імперських міністрів перед рейхстагом (імперським сеймом) у разі відсутності в них можливості бути присутніми особисто, а також урядом, причому в останньому без права голосу [4, с. 29]. Сьогодні посада державного секретаря в Німеччині передбачає виконання функцій заступника федерального міністра як керівника найвищого органу державної влади федерації, до компетенції якого, по суті, належать питання як управління цим органом, так і керівництва державною службою в інституції [9, с. 117].

Державний секретар-посадовець (*der Beamtete Staatssekretär*) насамперед уповноважений на здійснення управління міністерством, що передбачає його персональну відповідальність за функціонування системи управління міністерством. Він також забезпечує керівництво відповідним адміністративним апаратом, що йому підпорядковується [3, с. 102].

Крім посади державного секретаря-посадовця, у Німеччині було введено посаду парламентського державного секретаря (*der Parlamentarische Staatssekretär*), у результаті чого 1967 р. виникли дискусії про те, чи потрібні взагалі ще додаткові політичні фігури [1, с. 611].

Із часом кількість парламентських державних секретарів значно зросла, однак це не призвело до зміни статусу політичних службовців. Парламентський державний секретар розділяє політичні функції разом із державним секретарем-посадовцем, причому такий розподіл часто має неоднозначне закріплення.

Значна кількість державних секретарів-посадовців, які були призначені в післявоєнний час, мали досвід державної служби в міністерствах до 1933 р. Із приходом Соціал-демократичної партії Німеччини до уряду в жовтні 1966 р. відомі партійні діячі обійняли посади державних секретарів-посадовців. Такі приклади переходу відомих партійних величин на посади політичних службовців у німецькій історії непоодинокі.

Згідно із законодавством, державним секретарям-посадовцям, на відміну від парламентських державних секретарів, заборонено займатися будь-якою діяльністю за

сумісництвом. Найважливішим завданням державного секретаря-посадовця є гарантування забезпечення функціонування міністерства разом із його структурними підрозділами відповідно до вимог та основних принципів діяльності керівника відомства.

Структурно міністерство складається в основному з відділів, причому координація їхньої діяльності є одним із завдань, покладених безпосередньо на державного секретаря-посадовця. Зокрема, це стосується планування їхньої роботи, здійснення координації та контролю виконання завдань структурними підрозділами міністерства, врегулювання внутрішньоорганізаційних конфліктів. Державний секретар-посадовець відповідальний за внутрішньоорганізаційну структуру та розподіл завдань між підрозділами, а також спільно з міністром бере участь в ухваленні рішень щодо всіх питань у цій сфері [3, с. 102]. Саме від державного секретаря-посадовця значною мірою залежить політика з добору персоналу у відомстві. Однак варто зазначити, що право самостійного ухвалення рішень щодо призначення вищих посадових осіб залишається за міністром [4, с. 128].

Державний секретар повинен бути гарантом права в межах компетенції свого міністерства [4, с. 124]. На нього поширюються норми законодавства про державну службу, термін його перебування на службі не залежить від терміну повноважень міністра.

Державні секретарі-посадовці беруть участь у засіданнях комісій бундестагу (парламенту), на яких розглядаються основні питання, що стосуються сфери повноважень ввіреного йому відомства. Вони також можуть допускатися до роботи комісій бундестагу. На погоджувальних радах державні секретарі-посадовці можуть бути присутніми також у ролі представників своїх міністрів, однак лише в разі обговорення робочих, а не політичних питань. Якщо предметом розгляду є політичні питання, то участь у засіданні бере сам міністр. Загалом у політико-адміністративній сфері державний секретар-посадовець має широкі можливості впливу на формування та процеси ухвалення рішень [3, с. 105].

Щодо представницьких повноважень державного секретаря-посадовця є деякі обмеження. Присутність державного се-

кретаря-посадовця на засіданнях уряду обов'язкова лише під час розгляду специфічних фахових питань. Внутрішньовідомчі питання, які не перебувають під контролем парламенту й громадськості, залишаються в компетенції найвищої політичної посадової особи.

Ступінь розмежування повноважень між державними секретарями-посадовцями й парламентськими державними секретарями певною мірою залежить і від особистості відповідної посадової особи.

Парламентські державні секретарі не мають статусу посадової особи (чиновника), вони лише службовці. Ці посади були введені Федеральним законом від 6 квітня 1967 р., а з 1969 р. набули поширення в усіх федеральних міністерствах. В окремих федеральних міністерствах з 1972 р. є й по двоє парламентських державних секретарів [11].

Парламентський державний секретар, згідно із законодавством, має бути членом німецького бундестагу та входити до складу федерального уряду. Він перебуває в публічно-правових службових відносинах із державою, що в широкому розумінні прирівнюється до посади федерального міністра.

Парламентський державний секретар може виступати від імені федерального міністра із заявами перед бундестагом, бундесратом та на засіданнях федерального уряду.

У будь-який час його можуть звільнити або він сам може клопотати про таке звільнення. Його перебування на посаді залежить від міністра вищого рівня: якщо звільняють міністра, то парламентський державний секретар автоматично залишається без посади, якщо новий міністр не здійснить відповідного призначення.

Хоча посада парламентського державного секретаря налічує трохи більше п'яти десятків років, дискусії про доцільність її запровадження мають багаторічну історію. Ще із часів зародження Веймарської республіки було кілька спроб введення такого поста до нечіткої структури партійної демократії. Однак такі намагання не набули широкої підтримки через недостатню дієвість такого інституту на той час [8, с. 3]. Зазначене зумовлюється тим, що в тогочасній Німеччині не існувало необхідної демократичної парламентської структури, а отже, незрозумі-

лим був обсяг компетенції та повноважень парламентського державного секретаря як посередника між урядом та парламентом. Це становище ускладнювалося через відсутність згоди між партіями в питаннях базових засад республіки, а тому недоречним здавалося створення в межах однієї інституції – міністерства – посади двох державних секретарів, які водночас були представниками різних політичних сил. Інколи траплялося, що міністри в межах власних фракцій мали незначну підтримку в питаннях реалізації політики компромісу, а за умов персональної політичної диференціації керівництва міністерства це вдавалося б набагато гірше [5; 10].

Після створення Федеративної республіки питання про запровадження відповідної посади актуалізувалося знову, причому йшлося або про політичного, або ж про парламентського державного секретаря [6]. Реалізувати це вдалося лише після формування Великої коаліції між Християнсько-демократичним союзом і Християнсько-соціальним союзом та Соціал-демократичною партією в жовтні 1966 р., поштовхом до якої стало забезпечення необхідного балансу сил у такому складі уряду. У результаті цього 29 листопада 1966 р. введено сім посад парламентських державних секретарів, що стало наслідком запровадження реформ і скорочення штату уряду шляхом ліквідації певних урядових інституцій. Власне, введення таких посад компенсувало брак кадрів у тогочасній структурі органів державної влади.

Посада парламентського державного секретаря є певною мірою проміжною, посередницькою ланкою. Правовий статус цієї посади визначається Законом про правовідносини парламентських державних секретарів від 24 липня 1974 р. [7]. Згідно з положеннями цього Закону, на допомогу членам Федерального уряду можуть призначатися парламентські державні секретарі, які мають бути членами Німецького бундестагу. Ці особи надають підтримку членам Федерального уряду, на допомогу яким вони були призначені, у процесі виконання ними своїх посадових обов'язків. Стосовно Федерації вони перебувають у публічно-правових службових відносинах.

Отже, завдання та правовий статус парламентського державного секретаря



відрізняються від державного секретаря-посадовця, однак сфера їхніх повноважень прописана досить нечітко.

Крім того, згідно зі згаданим вище Законом, парламентському державному секретареві може бути присвоєно титул державного міністра. Тут ідеться про протокольний захід, який, зокрема, підтверджується фактом присвоєння такого титулу сьогодні лише двом посадовим особам – у Міністерстві закордонних справ та в Канцелярії федерального канцлера, що пояснюється постійним зростанням вимог до міністрів. 1999 р. у результаті внесення змін до законодавства посади парламентських секретарів було дозволено обіймати нечленам парламенту.

Введення таких посад у Німеччині пояснюється кількома причинами: необхідність посилення зв'язків між парламентом та урядом: зменшення функціонального навантаження на міністрів, насамперед їхніх репрезентативних зобов'язань; обмеження повноважень державних секретарів-посадовців їхніми «класичними» завданнями, зокрема щодо керівництва апаратом міністерства; перспективи залучення до міністерств відповідних молодих трудових ресурсів; створення додаткових посад патронатного спрямування; підтримка політичного керівництва в питаннях міжнародної політики.

Законом [7] передбачено, що федеральний канцлер вносить пропозицію федеральному президентові щодо призначення парламентського секретаря за погодженням із відповідним федеральним міністром, на якого він працюватиме. Ця посадова особа може бути звільнена в будь-який час, так само вона має право вимагати своєї відставки без жодних часових обмежень. Процедура звільнення схожа із процедурою призначення, згідно з якою федеральний канцлер вносить пропозицію федеральному президентові за погодженням із відповідним федеральним міністром щодо такого звільнення. Тут простежується чіткий тісний зв'язок міністра з його політичним «асистентом».

Нормативними документами встановлено певні обмеження щодо цих посадових осіб, ідеться про право на деякі види діяльності (член правління, наглядової ради підприємства, діяльність якого спрямована на одержання прибутку), що урівнює їх у цьому аспекті в правах із міністрами. Розмір заро-

бітної плати становить зазвичай не менше 75% від відповідних грошових виплат міністрові, хоча з 1974 р. грошове забезпечення парламентських державних секретарів аналогічне міністерському.

Зазначимо, що завдання парламентських державних секретарів не конкретизовані, їхні повноваження не визначені окремим нормативним документом, а науковці, які досліджують це питання, мають різні думки щодо нього [10, с. 119; 7, с. 71].

Повноваження між державними секретарями-посадовцями та парламентськими державними секретарями все ж розмежовані, хоча своєрідний конфлікт інтересів між посадами таки є. Парламентський державний секретар – це, по-перше, паралельна, додаткова посада державного секретаря, якому підпорядковуються лише окремі структурні підрозділи міністерства, що певним чином зумовлює його інтерес до сфери повноважень державного секретаря-посадовця; по-друге, він є помічником міністра, по-третє, його довіреною особою [7, с. 84].

Незважаючи на відсутність права голосу, роль парламентського секретаря в засіданнях уряду є значною мірою вирішальною, адже опосередковано він впливає на формування політичної волі й ухвалення рішень. Практика їхньої діяльності підтверджує думку більшості цих посадовців про те, що основна їхня роль полягає у визначенні й ухваленні відповідних політичних рішень.

**Висновки і пропозиції.** За результатами розгляду питання щодо функціонування інституту державних секретарів у Німеччині встановлено, що у федеральних міністерствах передбачена посада державного секретаря, до компетенції якого належать функції управління міністерством та здійснення керівництва державною службою в інституції (державний секретар-посадовець). Призначається він на необмежений термін, щодо якого встановлено заборону стосовно будь-якої діяльності за сумісництвом. Також передбачена посада державного секретаря, що виконує інші функції, покладені на міністерство, відіграє роль політичного заступника федерального міністра, який забезпечує зв'язок між парламентом та урядом (парламентського державного секретаря), термін перебування на посаді якого залежить від каденції міністра.

Надалі доцільним є вивчення досвіду інших європейських країн щодо функціонування інституту державних секретарів та визначення можливостей його впровадження в Україні, зокрема в частині інформаційно-організаційного забезпечення.

**Список використаної літератури:**

1. Anders Georg. Zur Problematik der Institution der politischen Beamten. Die Öffentliche Verwaltung 20. 1967. S. 611–613.
2. Anwar Syed Ali. Karrierewege und Rekrutierungsmuster bei Regierungsmitgliedern auf Bundesebene von 1949–2002: Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.), Fachbereich "Geschichte, Philosophie und Sozialwissenschaften"; Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. 2003. 255 S.
3. Benzner Bodo. Ministerialbürokratie und Interessengruppen: eine empirische Analyse der personellen Verflechtung zwischen bundesstaatlicher Ministerialorganisation und gesellschaftlichen Interessengruppen in der BRD im Zeitraum 1949–1984. Baden-Baden: Nomos, 1989.
4. Dreher Christiane. Karrieren in der Bundesverwaltung. Voraussetzungen, Merkmale und Etappen von Aufstiegsprozessen im öffentlichen Dienst. Berlin: Duncker & Humblot, 1996.
5. Echtler Ulrich. Der beamtete Staatssekretär. München: Goldmann, 1973.
6. Eschenburg Theodor. Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Kritische Betrachtungen 1961–1965. München: Piper, 1966.
7. Eschenburg Theodor. Der bürokratische Rückhalt, in: Richard Löwenthal und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart: Seewald, 1974. S. 64–94.
8. Gallois Franz. Aufgaben und Rechtsstellung des parlamentarischen Staatssekretärs. Mainz: Univ. Diss, 1983.
9. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) vom 24. Juli 1974.
10. Kugele Dieter. Der politische Beamte. München: Tudur, 1976.
11. Laufer Heinz. Der parlamentarische Staatssekretär. München: Beck, 1969.

**Почтарица Ю. Ю. Институт государственных секретарей в Германии: организационно-управленческие аспекты**

*В статье рассмотрены вопросы внедрения института государственных секретарей в Германии, истории его становления. Обращено внимание на то, что в зависимости от государственного строя и соответствующей исторической эпохи менялись задания, статус, полномочия и функции государственного управления, вместе с чем трансформировался и институт государственных секретарей. Раскрыты основные полномочия государственного секретаря-чиновника (управление министерством, обеспечение его функционирования, руководство аппаратом, планирование работы структурных подразделений, координация и контроль за исполнением ими заданий, подбор персонала в ведомстве).*

**Ключевые слова:** государственная служба, должность, полномочия, министерство, государственный секретарь, парламентский секретарь.

**Pochtarytsia Yu. Institute of the state secretaries in Germany: organizational and managerial aspects**

*The article examines the issue of the state secretaries institute introduction in Germany. It highlights the history of its formation. Particular attention is paid to the fact that, depending on the concrete state structure and the corresponding period of history, the tasks, status, powers and functions of the public administration were changed, with which the institute of state secretaries was transformed. The main powers of the state secretary-official (department of the ministry, ensuring its functioning, management of the apparatus, planning of the work of structural units, coordination and control over their tasks, selection of personnel in the department) are disclosed.*

**Key words:** public service, position, authority, ministry, state secretary, parliamentary secretary.

## УДК 353.2

**Н. М. Черненко**

доктор педагогічних наук, доцент,  
професор кафедри освітнього менеджменту  
та публічного управління  
ДЗ «Південноукраїнський національний  
педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»

## ВИКОРИСТАННЯ БЕНЧМАРКІНГУ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*У статті теоретично узагальнено та систематизовано погляди вчених на бенчмаркінг, охарактеризовано види, типи й етапи його впровадження. Визначено переваги бенчмаркінгу та можливі проблеми під час застосування публічними службовцями цього інструмента в управлінській діяльності.*

**Ключові слова:** публічні службовці, управлінська діяльність, бенчмаркінг, види, типи бенчмаркінгу.

**Постановка проблеми.** Сучасні публічні службовці виконують низку взаємопов'язаних та взаємозумовлених видів діяльності відповідно до посади, що обіймають. Управлінська діяльність публічних службовців в умовах оптимізації та реформування всіх гілок публічної влади, постійних змін внутрішнього та зовнішнього середовища передбачає необхідність послідовних кроків щодо вибору методів, засобів та інструментів управління залежно від ситуації, чинників і ресурсів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед простих та дієвих інструментів удосконалення та підвищення ефективності управлінської діяльності все частіше використовується науковцями (І. Гириловська, А. Карягін, Д. Маслов, Ю. Вилгіна, К. Забродська, Дж. Перані та ін.) бенчмаркінг.

За результатами аналізу наукового фонду визначено ступінь досліджуваності проблеми, її джерельну базу. З'ясовано, що поняття «бенчмаркінг» є досить ємним і різноаспектним, оскільки вчені його визначають: по-перше, як процес (Р. Рейдер, О. Криворучко, Ю. Сукач, О. Федорчак та ін.); як діяльність (Д. Петряшов та ін.); як пошук (Л. Артеменко, Л. Довгань, Ю. Каракай, О. Щегельська); як метод (О. Макаруч, О. Мартиненко та ін.); як спосіб (Н. Воеводина, А. Кулагіна, Є. Логі-

нова й ін.); як інструмент (І. Гириловська, М. Лютікова, Р. Морозова, Т. Морщенок, П. Сухарев та ін.).

Незважаючи на значну зацікавленість бенчмаркінгом, у дослідженнях вітчизняних учених він висвітлюється недостатньо повно, тому актуальним є визначення переваг та можливих проблем під час застосування публічними службовцями цього інструмента в управлінській діяльності.

**Мета статті** – узагальнити та систематизувати погляди вчених щодо визначення поняття «бенчмаркінг», охарактеризувати види, типи й етапи впровадження; визначити переваги бенчмаркінгу та можливі проблеми під час застосування публічними службовцями цього інструмента в управлінській діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Дефінітивний аналіз поняття «бенчмаркінг» дає можливість констатувати, що англійське benchmark означає «початок відліку», «еталонне порівняння», «критерій». Закордонні словники трактують цей термін як експертний стандарт, або стандарт, за яким можна проводити вимір чого-небудь, давати йому оцінку.

Аналітична робота, проведена на базі вітчизняного і закордонного наукових фондів свідчить, що дослідники (Л. Артеменко, Л. Довгань, Ю. Каракай, Н. Карпенко, О. Щегельська й ін.) «бенчмаркінг» розглядають як безперервний, систематичний пошук, дослідження кращої практики

конкурентів і підприємств-лідерів із суміжних галузей із метою отримання інформації, необхідної для вдосконалення власної діяльності, а також постійне порівняння бажаних змін і результатів бізнесу зі створеною еталонною моделлю власної організації бізнесу [3, с. 372; 15, с. 15]; як пошук тих найкращих рис, інструментів, методів та практик, застосування яких на відповідному підприємстві приводить до вдосконалення системи менеджменту та зростання конкурентоспроможності [4, с. 141].

На думку Д. Петряшова, бенчмаркінг є систематичною діяльністю, що здійснюється підприємством і спрямована на виявлення вдалого досвіду конкурентів і його використання у власній практиці з метою підвищення власної конкурентоспроможності [11]. Р. Рейдер «бенчмаркінг» тлумачить як безперервний процес аналізу і порівняльної оцінки способів і методів, які використовує фірма у виконанні власних функцій [12, с. 7]. Як процес удосконалення (безперервний пошук нових ідей, їх адаптація та використання на практиці), що передбачає розвиток у підприємства прагнення до безперервного поліпшення, визначають термін «бенчмаркінг» О. Криворучко, Ю. Сукач [5, с. 81]; процесом пошуку, вивчення і впровадження найкращих із відомих методів управління, спрямованим на пошук, оцінку та навчання в тих, хто досяг найкращих результатів у даній сфері, вважає бенчмаркінг О. Федорчак [14].

М. Лютікова, Р. Морозова, П. Сухарев тлумачать бенчмаркінг як визнаний та дозволений інструмент досягнення цілей і стратегій підприємства, що заснований на детальному вивченні конкурентного середовища, впровадженні модифікованого досвіду цих підприємств із метою безперервного вдосконалення власної діяльності [7]. Інструментом, що допомагає зіставити показники ефективності, дає можливість зрозуміти слабкі та сильні сторони діяльності підприємства порівняно з конкурентами та світовими лідерами в галузі, встановити основні чинники їхньої успішності та на підставі результатів розробити й ухвалити відповідні управлінські рішення щодо подальшого стій-

кого розвитку суб'єкта підприємництва в умовах динамічного зовнішнього середовища, називає бенчмаркінг Т. Морщенок [9, с. 539]. Водночас О. Макаруч, О. Мартиненко розглядають бенчмаркінг як специфічний метод порівняльного аналізу для підприємств, що працюють в умовах конкурентної боротьби, тобто постійного систематичного пошуку, впровадження найкращої практики, що приводить до поліпшення продуктивності [8]. Як спосіб оцінки стратегії та цілей діяльності порівняно з найбільш успішними аналогічними організаціями для того, щоб зайняти на довгостроковий період своє місце на ринку, визначають бенчмаркінг Н. Воєводина, А. Кулагіна, Є. Логінова [1].

Отже, використання бенчмаркінгу в управлінській діяльності, з одного боку, є пошуком найкращих рис, інструментів, методів і практик, застосування яких передбачає вдосконалення самих себе, завдяки навчанню в інших, з іншого – це інструмент для самовдосконалення, досягнення цілей і стратегій підприємств / організацій / установ.

У табл. 1 узагальнено і систематизовано погляди вчених (А. Гончарук, Т. Пахомова, В. Титова та ін.) щодо визначення видів бенчмаркінгу.

Таблиця 1

**Погляди вчених  
щодо видів бенчмаркінгу**

<b>Науковець</b>	<b>Види бенчмаркінгу</b>
А. Гончарук	– внутрішній; – конкурентний; – функціональний; – бенчмаркінг процесу; – загальний бенчмаркінг; – асоціативний; – глобальний.
Т. Пахомова	– горизонтальний; – вертикальний; – внутрішній; – зовнішній; – інституційний; – корпоративний.
В. Титова	– порівняльний; – процесний.

А. Гончарук виокремлює такі види бенчмаркінгу: внутрішній (здійснюється всередині корпорації і полягає в зіставленні характеристик підприємницьких одиниць); конкурентний (припускає

дослідження специфічних продуктів, можливостей процесу або адміністративних методів підприємств конкурентів); функціональний (порівняння визначеної функції двох чи більше організацій у тому ж секторі); бенчмаркінг процесу (спрямований на зміну визначених показників і функціональності для їхнього зіставлення з підприємствами, характеристики яких є адекватними в аналогічних процесах); загальний бенчмаркінг (порівнює визначену функцію двох або більше підприємств незалежно від підприємницької діяльності); асоціативний (здійснюється організаціями, що перебувають у вузькому бенчмаркінговому альянсі); глобальний (розширення стратегічного бенчмаркінгу, що охоплює також асоціативний) [2].

Т. Пахомова визначає основні види бенчмаркінгу: горизонтальний (пошук, вивчення і застосування окремих операцій та технологій для покращення результатів діяльності організації); вертикальний (пошук, вивчення і застосування кращих досягнень, що охоплюють повний цикл діяльності всієї установи загалом); внутрішній (порівняння окремих операційних дій із подібними в самій установі і виявлення того, що необхідно вдосконалити); зовнішній (пошук і вивчення кращого досвіду серед інших компаній із метою визначення можливості його застосування); інституційний (процес вдосконалення окремої організації на основі кращих зразків діяльності і досягнення ефективності інших організацій); корпоративний (процес вдосконалення групи установ на основі партнерських відносин, обміну та поширення досвіду) [10].

Цікавою є наукова позиція В. Титової, яка зазначає, що є два основні типи бенчмаркінгу: порівняльний і процесний. Водночас вчений рекомендує їх поєднувати з метою досягнення кращого результату. Порівняльний бенчмаркінг є підґрунтям процесного, оскільки передбачає порівняння діяльності не лише підприємств-конкурентів, але і передових фірм інших галузей [13].

Небезпідставно І. Гириловська наголошує на тому, що бенчмаркінг дозволяє дати відповідь на запитання (як ми працюємо порівняно з іншими? до чого ми по-

винні прагнути? хто працює найкраще у визначених напрямках? яким чином їм це вдається? як ми можемо застосувати те, чим користуються інші? як нам стати найкращими?), успіх якого полягає в чіткому виконанні визначених структурних процедур. Цикл бенчмакінгу передбачає чотири основні кроки: по-перше, визначення ключових чинників успіху; по-друге, визначення максимальних результатів, яких необхідно досягти; по-третє, створення програми досягнення кращих результатів; по-четверте, моніторинг результатів діяльності.

Погоджуємося з більшістю вчених (Л. Артеменко, Н. Воєводина, Л. Довгань, Ю. Каракай, О. Лашенко, Т. Морщенок та ін.) у тому, що впровадження бенчмаркінгу передбачає шість основних етапів [9, с. 538; 3, с. 383; 6].

На першому етапі визначається об'єкт бенчмаркінгу, визначаються потреби підприємства / організації / установи в змінах, оптимізації; оцінюється ефективність діяльності підприємства / організації / установи; визначаються провідні операції, що впливають на результат діяльності підприємства / організації / установи, а також спосіб кількісного виміру характеристик; з'ясовується глибина змін. Ідентифікація проблем, їх структуризація; постановка мети та завдань для вирішення конкретної проблеми. Другим етапом є вибір партнера в бенчмаркінгі, підприємства / організації / установи для порівняння; визначення виду бенчмаркінгу – зовнішній чи внутрішній; встановлення контактів з еталонними підприємствами / організаціями / установами, вивчення управлінських процесів та досягнутих конкретних результатів, а також переваг і успішних проектів, шляхів їх реалізації; визначення критеріїв, за якими здійснюватиметься оцінювання й аналіз. Третій етап передбачає збирання інформації про власне / власну підприємство / організацію / установу та відповідних партнерів по бенчмаркінгу, використовують як первинні, так і вторинні дані, отримана інформація повинна бути якісною, достовірною, всебічно перевіреною. Четвертий етап, аналітико-інтерпретаційний, на якому здійснюється класифікація інформації,

систематизація, обрання методу аналізу, оцінка ступеня досягнення цілі та чинників, що визначають результат. На п'ятому етапі впровадження відбувається успішна адаптація досвіду, корисних рішень, методів управління та технологій вирішення проблем, враховуючи особливості функціонування підприємства / організації / установи. Розробляється, узгоджується і затверджується план дій, строків, витрат; визначаються виконавці й відповідальні, процедури моніторингу, оцінки й аналізу процесу впровадження; контроль виконання плану дій, строків, витрат, що здійснюється відповідно до визначених цілей, встановлених критеріїв, дотриманих строків і бюджетів під час впровадження заходів. Шостий етап, експертно-коригувальний, передбачає нову оцінку об'єкта бенчмаркінгу, порівняння бажаних змін і результатів зі створеною еталонною моделлю власного підприємства / організації / установи, ідентифікацію проблем, ймовірних ризиків, коригування на підставі результатів, створення і підтримку імplementованих процесів у результативність підприємства / організації / установи.

Небезпідставно О. Лащенко наголошує на тому, що бенчмаркінг базується на виконанні функцій планування, дослідження, аналізу, адаптації, удосконалення, передбачає чітку постановку завдань і визначену послідовність етапів.

Зауважимо, що вчені (О. Артеменко, П. Демченко, Н. Наволоська та ін.) акцентують увагу на низці проблем, що перешкоджають успішному здійсненню бенчмаркінгу: тимчасові обмеження, брак ресурсів; конкурентні бар'єри, недоступність або важкодоступність необхідної інформації про діяльність конкурентів; недолік управлінських і професійних кадрів; опір змінам із боку менеджменту і персоналу; недосконалість планування і короткострокові очікування; некоректне розуміння інструментів та призначення бенчмаркінгу розглядають як виробниче (комерційне) шахрайство, або явище недоброякісної конкуренції.

Наголосимо на тому, що проблеми використання бенчмаркінгу у сфері публічного управління й адміністрування варіюватимуться від ситуації та завдань, що

ставить перед собою публічний службовець, оскільки під час імplementації досвіду закордонних країн, використання інструментарію необхідно враховувати різні стандарти, законодавство, умови організації праці, звітність, вони не є тотожними, що зумовлює наявність додаткових бар'єрів і чинників.

**Висновки і пропозиції.** У підсумку дослідження поглядів учених щодо переваг та необхідності використання бенчмаркінгу в управлінській діяльності публічних службовців зазначимо, що бенчмаркінг, по-перше, сприяє об'єктивному аналізу слабких та сильних сторін ухвалених рішень та процесів оптимізації підприємства / організації / установи, цілеспрямованому вивченню аналогічних ситуацій у лідерів-еталонів із зазначених питань для визначення стратегічних орієнтирів, з урахуванням імовірних ризиків; по-друге, бенчмаркінг дозволяє почерпнути нові ідеї як в організації управлінського процесу, так і у сфері маркетингу надання населенню якісних послуг, є альтернативою традиційному стратегічному плануванню, відкриває можливість переходу до планування на основі аналізу показників конкурентів.

Зауважимо, що найбільшою перевагою бенчмаркінгу є вдосконалення управлінської діяльності в умовах реформування, децентралізації, формування дієздатних об'єднаних територіальних громад; його технологія об'єднує в єдину систему розроблення стратегії, галузевий аналіз і аналіз конкурентів.

### Список використаної літератури:

1. Бенчмаркінг – інструмент розвитку конкурентних переваг: практическое пособие / Н. Воеводина, А. Кулагина, Е. Логинова. URL: [http://fictionbook.ru/author/a\\_v\\_kulagina/benchmarking\\_instrument\\_razvitiya\\_konkur/read\\_online](http://fictionbook.ru/author/a_v_kulagina/benchmarking_instrument_razvitiya_konkur/read_online).
2. Гончарук А. Бенчмаркінг як метод управління ефективністю підприємства. Економіка: реалії часу. 2007. № 1 (27). С. 12–15
3. Стратегічне управління: навч. посібник / Л. Довгань, Ю. Каракай, Л. Артеменко. К.: Центр учбової літератури, 2009. 440 с.
4. Карпенко Н. Бенчмаркінг бізнес-процесів на підприємствах малого та середнього

- бізнесу. Механізм регулювання економіки. 2007. № 4. С. 138–145.
5. Криворучко О., Сукач Ю. Основні положення бенчмаркінгу бізнес-процесів АТП. Економіка транспортного комплексу: зб. наук. пр. 2012. Вип. 20. С. 78–89.
  6. Лашенко О. Бенчмаркінг як елемент системи муніципального маркетингу. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Вип. 3 (29). ніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. С. 272–278.
  7. Бенчмаркінг як інструмент підвищення прибутковості та конкурентоспроможності підприємства / М. Лютікова, Р. Морозова, П. Сухарев. URL: [http://www.rusnauka.com/33\\_NIEK\\_2008/Economics/37138.doc](http://www.rusnauka.com/33_NIEK_2008/Economics/37138.doc).
  8. Макарчук О., Мартиненко О. Бенчмаркінг як стратегія прийняття ефективних управлінських рішень сільськогосподарськими підприємствами URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/sre/2011\\_6/249.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/sre/2011_6/249.pdf).
  9. Морщенок Т. Бенчмаркінг як інструмент підвищення конкурентоспроможності підприємницьких структур. Економіка і суспільства. 2017. № 9. С. 533–540. URL: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/9\\_ukr/92.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/9_ukr/92.pdf)
  10. Пахомова Т. Бенчмаркінг як інструмент управління якістю в системі державного управління. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Вип. 2 (30). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. С. 358–363.
  11. Петряшов Д. Создание системы бенчмаркинга на предприятии В2В. Управление сбытом. 2012. № 1. URL: <http://marketinginform.ru/publications/petryashov-dv-sozdanie-sistemi-benchmarkinga/>.
  12. Рейдер Р. Бенчмаркинг как инструмент определение стратегии и повышение прибили. М.: РИА «Стандарты и качество», 2007. 248 с.
  13. Титова В., Макаренко О. Бенчмаркинг как инструмент формирования инновационного потенциала предприятия. Инновации. 2006. № 7. С.104–106.
  14. Федорчак О. Інноваційні інструменти управління цільовими програмами та проектами. URL: [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/10.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/10.pdf).
  15. Щегельська О. Реінжиніринг бізнес-процесів – необхідність в умовах динамічного ринку. Управление компанией. 1999. № № 1–2. С. 13–19.

### **Черненко Н. Н. Использование бенчмаркинга в управленческой деятельности публичных служащих**

*В статье теоретически обобщены и систематизированы взгляды ученых на бенчмаркинг, охарактеризованы виды, типы и этапы его внедрения. Определены преимущества бенчмаркинга и возможные проблемы при применении публичными служащими этого инструмента в управленческой деятельности.*

**Ключевые слова:** публичные служащие, управленческая деятельность, бенчмаркинг, виды, типы бенчмаркинга.

### **Chernenko N. Use of benchmarking in the management of public servants**

*The article summarizes and systematizes the views of scientists regarding the benchmarking in the theoretical way, describes the types, types and stages of implementation. The advantages of benchmarking and possible problems when using this tool in public administration by public servants are determined.*

**Key words:** public servants, management activity, benchmarking, types, types of benchmarking.

## НОТАТКИ